

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BEATRIZ GUILHERME CARVALHO

**A Construção da Paz à Luz dos Processos de Reforma do Setor de Segurança e de  
Desarmamento, Desmobilização e Reintegração:**

Uma análise da intervenção no Afeganistão entre 2001 e 2014

Uberlândia

2021

BEATRIZ GUILHERME CARVALHO

**A Construção da Paz à Luz dos Processos de Reforma do Setor de Segurança e de  
Desarmamento, Desmobilização e Reintegração:**

Uma análise da intervenção no Afeganistão entre 2001 e 2014

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes

Uberlândia

2021

BEATRIZ GUILHERME CARVALHO

**A Construção da Paz à Luz dos Processos de Reforma do Setor de Segurança e de  
Desarmamento, Desmobilização e Reintegração:**

Uma análise da intervenção no Afeganistão entre 2001 e 2014

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes

Uberlândia, 8 de junho de 2021

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes (Orientador) - UFU

---

Prof. Dr. Flávio Pedroso Mendes - UFU

---

Prof. Dr. Edson Jose Neves Junior - UFU

*Ao meu irmão Lucas, pois, sem saber, sua história me  
inspirou a escrever sobre o Afeganistão.*

## AGRADECIMENTOS

A experiência universitária foi, com certeza, a melhor fase da minha vida. Foram quatro anos (e meio) de aprendizados dentro e fora da sala de aula; de encontros e amizades; e, principalmente, de crescimento pessoal e profissional. E nessa trajetória, algumas pessoas se destacaram.

Em primeiro lugar, ao professor Aureo de Toledo Gomes, não “somente” pela orientação, mas pela confiança que teve em mim e pelo apoio ao longo deste último ano. Obrigada também pelos ensinamentos, nas salas de aula presenciais e virtuais.

Também à professora Bárbara Motta que viu em mim mais do que eu era capaz, me incentivou a dar os primeiros passos em direção ao meu futuro e, acima de tudo, me acolheu.

Aos colegas de sala, que tornaram as manhãs e tardes mais leves e divertidas. Em especial, às colegas que se tornaram amigas especiais: Anna Clara e Victória, obrigada.

À minha família, que sempre acreditou em mim e me garantiu todos os meios para trilhar os caminhos que escolhi. Em especial, à minha mãe e minha avó (e madrinha), pelo carinho e pelas orações que me fortaleceram; e ao meu pai, por sempre me fazer rir.

Aos meus amigos, com quem compartilhei altos e baixos e, até mesmo, incontáveis conversas (ou melhor, monólogos e desabafos) sobre este trabalho.

Por fim, agradeço a todos os professores e técnicos do Instituto de Economia e Relações Internacionais, e da Universidade Federal de Uberlândia como um todo; cultivei aqui as melhores lembranças.

## RESUMO

Quais variáveis auxiliam na compreensão das dificuldades para a construção da paz no Afeganistão, particularmente no período desde o início da intervenção dos EUA até o começo do processo de retirada de tropas (2001-2014)? Desde o fim da Guerra Fria, a reforma do setor de segurança (RSS) e desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) têm estado presentes na agenda para a paz, demonstrando a relação entre governança, segurança e desenvolvimento. Este trabalho, por meio do método de *process-tracing*, explora a hipótese de que os desafios à intervenção pela paz no Afeganistão estiveram atrelados ao fracasso desses processos. Dentre as razões que explicam esse fracasso estão: a abordagem internacional, ora negligente, ora militarizada, que falhou em acessar as necessidades da sociedade afegã; a presença de senhores de guerra no governo, os quais obstaculizaram as iniciativas internacionais; o atraso para criação de programas específicos e concisos, o que gerou um vácuo de segurança nas regiões do interior do país, onde milícias e o próprio Talibã desafiaram os esforços implementados e a autoridade do governo central; e a incapacidade fiscal e administrativa do Estado afegão que ameaçou a sustentabilidade da paz e do desenvolvimento do país. Diante disso, este trabalho contribui para o debate do processo de paz no Afeganistão, que perdura até hoje, oferecendo uma visão sobre práticas essenciais para o seu sucesso.

**Palavras-chave:** Construção da paz. Afeganistão. DDR. RSS. Construção do Estado.

## ABSTRACT

What variables help us understand the difficulties of peacebuilding in Afghanistan, particularly from the beginning of the US intervention through the onset of the troop withdrawal process (2001-2014)? Since the end of the Cold War, security sector reform (SSR) and disarmament, demobilization and reintegration (DDR) have been present in the peace agenda, indicating the relation between governance, security and development. Through the process-tracing methodology, this study looks into the hypothesis that the challenges to the peace intervention in Afghanistan were related to the failure of those two processes. Among the reasons to this failure are: the international approach - sometimes negligent, sometimes militarized - that failed in assessing the needs of Afghan society; the presence of warlords in the government, who hindered the international initiatives; the delay to create specific and concise programs, fostering a security vacuum in the interior of the country, where militias and the Taliban itself defied the cultivated efforts and the authority of the central government; and the fiscal and administrative incapacity, which threatened the sustainability of peace and development in the country. Therefore, this study contributes to the debate on the Afghan peace process still in effect, offering a perspective on the essential practices for its success.

**Key words:** Peacebuilding. Afghanistan. SSR. DDR. Statebuilding.

## **LISTA DE TABELAS E ILUSTRAÇÕES**

Mapa da República Islâmica do Afeganistão.....	11
Tabela 1: Operações de paz da ONU entre 1956 e 1978.....	20

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ADDRP	Programa Afegão de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
AIHRC	Comissão Independente de Direitos Humanos do Afeganistão
ANAP	Polícia Auxiliar Nacional Afegã
ANBP	Programa Novos Começos do Afeganistão
ANDS	Estratégia de Desenvolvimento Nacional do Afeganistão
ANSF	Forças de Segurança Nacionais Afegãs
APPP	Programa de Proteção Pública Afegão
APRP	Programa de Recuperação e Paz do Afeganistão
CEDEAO	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CIA	Agência Central de Inteligência
COIN	Combate à Insurgência
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DIAG	Dissolução de Grupos Armados Ilegais
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção de Paz da ONU
HPC	Alto Conselho para Paz
IA	Autoridade Interina
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDP	Pessoas Deslocadas Internamente
ISAF	Força Internacional de Apoio à Segurança
JCMB	Conselho Conjunto de Coordenação e Monitoramento
JS	Secretariado Conjunto
M&A	Monitoramento e Avaliação
MDU	Unidade Móvel de Desarmamento
NCRP	Programa Nacional de Recuperação das Comunidades
NSC	Conselho Nacional de Segurança
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo
OP	Operação de Paz
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte

PDPA	Partido Democrático do Povo do Afeganistão
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RSS	Reforma do Setor de Segurança
RVC	Comitê Regional de Verificação
SGNU	Secretário-Geral das Nações Unidas
SS	Setor de Segurança
UNAMA	Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão
UNEF	Força de Emergência das Nações Unidas
UNMOGIP	Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Índia e Paquistão
UNTSO	Organização de Supervisão de Trégua das Nações Unidas
USIP	Instituto dos Estados Unidos para a Paz

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	13
<b>CAPÍTULO 1: CONCEITOS E PRÁTICAS EM OPERAÇÕES DE PAZ</b>	19
<b>1.1 Operações de Paz durante a Guerra Fria</b>	19
<b>1.2 Operações de paz no pós-Guerra Fria</b>	24
<i>1.2.1 Construção do Estado</i>	28
<i>1.2.2 Paz Liberal</i>	33
<b>1.3 Reforma do Setor de Segurança (RSS)</b>	38
<b>1.4 Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR)</b>	42
<i>1.4.1 Beneficiários do programa de DDR</i>	44
<i>1.4.2 Princípios e condições</i>	45
<i>1.4.3 Desarmamento</i>	49
<i>1.4.4 Desmobilização</i>	51
<i>1.4.5 Reinserção e Reintegração</i>	53
<b>CAPÍTULO 2: ANTECEDENTES À INTERVENÇÃO</b>	57
<b>2.1 O caráter histórico da fragmentação do Afeganistão</b>	57
<b>2.2 A Revolução de Saur e a ocupação soviética (1978 - 1992)</b>	58
<b>2.3 A guerra civil (1992 - 1996)</b>	63
<b>2.4 A ascensão e o governo do Talibã (1996 - 2001)</b>	65
<b>CAPÍTULO 3: A PRIMEIRA FASE DA INTERVENÇÃO (2001-2004)</b>	71
<b>3.1 A Conferência e o Acordo de Bonn</b>	72
<b>3.2 Conferências seguintes</b>	75
<b>3.3 DDR e o Programa Novos Começos do Afeganistão</b>	76
<b>3.4 Dificuldades em RSS ao longo do Processo de Bonn</b>	80
<b>3.5 Dificuldades e desafios iniciais de DDR</b>	84
<b>CAPÍTULO 4: O RESSURGIMENTO DO TALIBÃ (2005-2008)</b>	87
<b>4.1 Condições para o ressurgimento do Talibã</b>	87
<i>4.1.1 Governo Karzai</i>	90
<i>4.1.2 Apoio do Paquistão ao Talibã</i>	93
<b>4.2 Resposta da comunidade internacional</b>	95
<i>4.2.1 Estratégia COIN</i>	95
<i>4.2.2 Plano Compacto para o Afeganistão</i>	97
<i>4.2.3 Efeitos em segurança e desenvolvimento</i>	99
<b>CAPÍTULO 5: NOVOS ESFORÇOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS (2009-2014)</b>	102
<b>5.1 Reforço militar e diplomático pelos EUA</b>	103
<i>5.1.1 Aumento das tropas estadunidenses</i>	103

<i>5.1.2 Estratégia AfPak (Afeganistão-Paquistão)</i>	106
<b>5.2 Renovação do compromisso entre a comunidade internacional e o governo afegão</b>	107
<i>5.2.1 Conferência de Bonn II</i>	110
<b>5.3 Programa de Paz e Reintegração do Afeganistão (APRP)</b>	112
<b>5.4 Dificuldades e desafios</b>	115
<i>5.4.1 Avaliação do APRP</i>	115
<i>5.4.2 COIN em detrimento do desenvolvimento</i>	119
<i>5.4.3 Eleições presidenciais e retirada das tropas</i>	120
<b>CAPÍTULO 6: BALANÇO FINAL DA INTERVENÇÃO (2001-2014)</b>	123
<b>6.1 As estratégias internacionais adotadas</b>	123
<b>6.2 Desafios à construção do Estado afegão</b>	125
<i>6.2.1 Influência e legitimidade dos senhores de guerra</i>	126
<i>6.2.2 Incapacidade fiscal</i>	130
<b>6.3 Consequências em segurança e desenvolvimento</b>	132
<i>6.3.1 RSS e DDR no início da intervenção</i>	133
<i>6.3.2 RSS e DDR em meio ao ressurgimento do Talibã</i>	139
<i>6.3.3 RSS e DRR frente à retirada das tropas internacionais</i>	141
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	146
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	152

## INTRODUÇÃO

A República Islâmica do Afeganistão (ou Afeganistão) é um país localizado na Ásia Central. O governo do Afeganistão é classificado como uma república islâmica presidencialista e se divide em unidades administrativas ao longo das 34 províncias (*welayat*) do país. Dentre elas, as seis mais populosas são Cabul (sede da capital, de mesmo nome), Herat, Nangarhar, Balkh, Helmand e Kandahar (NSIA, 2020).

Mapa do Afeganistão e suas províncias



**Fonte:** Afghanistan Study Group (2012, p. 5).

A sociedade afegã é quase completamente islâmica, com a maioria sunita. No entanto, também se caracteriza pela variedade étnica; são quatro etnias principais (Pashtun, Tajik, Hazara, Uzbek) e outras com menor número de indivíduos. Diante disso, identificam-se muitos idiomas diferentes. Muito embora o Dari seja a língua mais falada no país (77%), o Pashto (a segunda língua mais falada, com pouco menos da metade da população) é considerado o idioma oficial (CIA, 2021).

Entre o Irã e o Paquistão, o Afeganistão também faz fronteira com Turcomenistão, Uzbequistão, Tadjiquistão e China. Com uma área de mais de 652 mil quilômetros quadrados, o país não possui saída para o mar; seu território é majoritariamente montanhoso, com planícies nas regiões norte e sudoeste. Além disso, de acordo com dados de 2018, aproximadamente 58% do território era agricultável. E, por conseguinte, a maioria da população<sup>1</sup> se concentra na área rural (em comparação com pouco mais de 25% da população urbana) (CIA, 2021).

Entre 2000 e 2010, a população urbana do Afeganistão cresceu em uma taxa de aproximadamente 4,5% ao ano. No entanto, esse aumento não foi atribuído ao fenômeno de êxodo rural, de modo que a ocupação dos espaços urbanos se deu de maneira informal<sup>2</sup>. Com isso, até 2010, cerca de um quarto da população urbana vivia abaixo da linha de pobreza. Ademais, em decorrência dos anos de conflito, de acordo com dados de 2014, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), havia aproximadamente 680.000 pessoas deslocadas internamente (IDP) e a maioria habitava áreas urbanas (THE WORLD BANK, 2021).

Diante disso, destacam-se dois aspectos do Afeganistão que contribuirão para a análise deste trabalho: o histórico de conflitos do país e o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) ao longo dos anos. Em relação ao primeiro, desde o princípio, a história do afegão é marcada por conflitos entre conquistadores externos e as tribos que lá habitavam. No século XIX, duas guerras anglo-afegãs levaram à dominação britânica sobre o país. Tendo em vista a presença dos ingleses na Índia, o Afeganistão passou a ser utilizado como um Estado tampão entre a Inglaterra e a Rússia czarista. Em 1919, o país conquistou sua independência em relação à Grã-Bretanha, o que, no entanto, levou ao fim da assistência estrangeira que sustentava o desenvolvimento afegão (CIA, 2021; RUBIN, 1995).

No período da Guerra Fria, o Afeganistão recuperou sua relevância estratégica e, por conseguinte, o acesso à assistência externa. Em 1978, ocorreu um golpe comunista e, no ano seguinte, o país foi invadido por forças da União Soviética. A partir de então, as facções se uniram em uma força de resistência (*mujahidin*) e receberam patrocínio externo para combater a ocupação soviética. Com isso, o Afeganistão serviu como território de guerra por procuração (*proxy war*) entre as duas potências da Guerra Fria. Mas, mesmo com a retirada das tropas soviéticas, em 1989, o conflito continuou com as facções disputando o controle político (CIA, 2021; RUBIN, 1995).

---

<sup>1</sup> Atualmente, o Afeganistão se aproxima de 37,5 milhões de habitantes (CIA, 2021).

<sup>2</sup> “Em 2005, quase 89% da população urbana vivia em favelas” (THE WORLD BANK, 2021, n.p. tradução própria).

Em meio aos conflitos internos, esse vácuo político foi preenchido pelo Talibã, a partir de 1996. O regime instaurado pelo grupo foi caracterizado por uma interpretação conservadora do Islã, o que se refletiu em leis extremamente rígidas contra a população afegã (sobretudo, contra as minorias). No entanto, foi pela associação com o grupo terrorista Al-Qaeda que a atenção internacional voltou-se para a situação no Afeganistão. Mais especificamente, os ataques nos EUA, em 11 de setembro de 2001, reivindicados pela Al-Qaeda, motivaram a retaliação pelo governo norte-americano, que invadiu então o país ainda no mesmo ano (CIA, 2021; GOSSMAN, 2009).

Acerca do segundo aspecto, ao longo dos anos da história contemporânea do Afeganistão, o desenvolvimento do país foi limitado e comprometido pelas guerras. De fato, quando se analisa o IDH do país, comparando o período do regime do Talibã com a conjuntura após a intervenção internacional, apesar do avanço no ranking mundial (de 0.305 na década de 1990, para 0.511, atualmente), o Afeganistão ainda ocupa a 169ª posição. Ressalta-se a alta taxa de desemprego e, conseqüentemente, a alta taxa de violência<sup>3</sup> que prejudicam o desenvolvimento do país (UNDP, 2020).

Logo, comparando a conjuntura atual e a situação antes da intervenção, observa-se que esta fracassou, particularmente, pois não garantiu condições de segurança adequadas para colocar o país na esteira do desenvolvimento. Diante disso, quais variáveis auxiliam na compreensão do fracasso do processo de construção da paz no Afeganistão durante o período de 2001 a 2014?

As intervenções internacionais em prol da paz, em sua fase mais recente, têm buscado estabelecer a segurança nos países anfitriões (muitas vezes, acometidos por guerras civis) para promover seu desenvolvimento. Este, no entanto, se dá no modelo liberal-democrático, defendido pelas organizações internacionais e pelas principais nações líderes do sistema internacional, sobretudo os EUA (BRAGA, MATIJASCIC, 2019). Logo, após o final da Guerra Fria e ao longo da década de 1990, as operações de manutenção e construção da paz das Nações Unidas foram adotadas como forma de reduzir a probabilidade de reincidência do conflito e facilitar a transição para o desenvolvimento. Para tanto, as iniciativas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) e Reforma do Setor de Segurança (RSS) foram reconhecidas pela ONU como essenciais a este objetivo<sup>4</sup> (SEDRA, 2003).

---

<sup>3</sup> Para tanto, considera-se a taxa de segurança humana, baseada no índice de homicídio por 100.000 habitantes. No Afeganistão, atualmente, aponta um índice de 6.7 (UNDP, 2020).

<sup>4</sup> Em conformidade com a declaração do Secretário Geral das Nações Unidas na época, autores e organizações (como Barnett Rubin, Jonathan Goodhand, Mark Sedra, Patricia Gossman, Roger MacGinty, Roland Paris, o Instituto dos Estados Unidos para a Paz, entre outros) desenvolveram estudos, destacando a relação entre DDR e

De fato, a iniciativa de DDR está ligada à de RSS e, juntas, elas promovem ações em prol da construção do Estado, justiça compensatória, desenvolvimento e crescimento econômicos, e construção da confiança entre governo e sociedade (GOSSMAN, 2009). No entanto, devido a falhas nos planejamentos e na atuação do governo afegão e da comunidade internacional, e à alteração do foco para o combate ao terrorismo internacional, essas deficiências não foram tratadas no processo afegão, impedindo que este fosse bem sucedido e que o país alcançasse a paz e o desenvolvimento sustentáveis (SEDRA, 2003). Por sua vez, a intervenção no Afeganistão se enquadra nessa fase mais recente das operações de paz. E, por isso, parte-se da hipótese de que a análise dos programas de DDR e RSS, implementados ao longo do processo de paz, permite compreender suas falhas essenciais, isto é, em termos de segurança e desenvolvimento.

Diante disso, a metodologia aplicada neste trabalho é a de mapeamento de processo (do inglês, *process tracing*). O objetivo deste método é “rastrear um processo que liga uma causa (ou conjunção de causas) a um resultado” (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 38), constatado com base em evidências que contribuem para identificar e analisar mecanismos causais. Mais especificamente, ele facilita a explicação de resultados<sup>5</sup> num caso específico. Uma vez que este trabalho é focado no caso afegão, o método é útil para compreender o conjunto de causas ou mecanismos causais que levaram ao fracasso os programas de DDR e RSS e, conseqüentemente, contribuem para compreender as dificuldades da construção da paz no país.

Em linhas gerais, o *process tracing* é referência para estudos de caso único (CUNHA; ARAÚJO, 2018) e para os estudos de segurança internacional, servindo como recurso para “casos históricos que exibem processos causais complexos” (KACOWICZ, 2004, p. 114, tradução própria). Dessa forma, ele auxilia no processo de investigação da hipótese deste

---

RSS e construção da paz em situações pós-conflito, com foco no Afeganistão. Eles compreendem a importância dessas práticas para o estabelecimento da segurança e a inserção do país na esteira do desenvolvimento.

<sup>5</sup> O método *process tracing* possui quatro variações, que “podem ser divididas em dois tipos: as que estão centradas na teoria e a que se refere à explicação de resultados. Com ênfase na teoria, a primeira, denominada *theory-testing process-tracing*, caracteriza-se por ter como objetivo deduzir uma teoria da literatura existente e testar se as evidências mostram que um mecanismo causal hipotético está presente no caso e se ele funciona como a teoria prediz. (...) Uma segunda, chamada de *theory-building process-tracing*, visa construir uma explicação teórica generalizável para a população de certo fenômeno a partir de evidências empíricas, inferindo um mecanismo causal mais geral a partir de um caso particular, ou seja, busca prever quais forças causais importam para explicar a ocorrência de um fenômeno. A terceira é a denominada de *theory-refining* e visa rastrear um mecanismo, encontrado em outros casos, num caso desviante, podendo contribuir tanto para teorizar se uma causa é suficiente para um resultado quanto se essa causa apenas contribui para o efeito encontrado. (...) Nessas variações focadas na teoria, certamente o pesquisador terá que se empenhar em alcançar um crescente nível de abstração sobre como um processo causal é construído e como seus resultados são produzidos. A última variação, centrada no caso e mais utilizada, é *explaining outcomes process-tracing*, quando se busca formular explicações suficientes para esclarecer as causas dos resultados únicos de um caso específico, usando uma combinação de mecanismos sistemáticos e mecanismos específicos (não sistemáticos) do caso” (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 53-54).

trabalho, considerando a sensibilidade à complexidade dos eventos em análise (SALKIND, 2010). Além disso, o método contribui para a análise com foco qualitativa deste trabalho, pois baseia-se em evidências obtidas “em processos, sequências e conjunturas de eventos, com o objetivo de identificar e rastrear mecanismos causais, suas partes constituintes e a conexão entre eles (cadeia causal) que expliquem o caso” (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 40).

Para tanto, este trabalho baseou-se na revisão de literatura de estudos anteriores, artigos, livros, relatórios de organizações internacionais, documentos oficiais e acordos estabelecidos entre as partes envolvidas na intervenção no Afeganistão. Embora tenham sido referenciados diversos autores, o trabalho corrobora a visão de alguns principais (Barnett Rubin, 2013; Caroline Hartzell, 2011; Mark Sedra, 2003; Patricia Gossman, 2009; Marissa Quie, 2018; Roland Paris, 2013; Noah Coburn, 2016), cujos argumentos convergem e sustentam a hipótese de fracasso das iniciativas de DDR e RSS, apontando os principais obstáculos, erros e dificuldades ao seu sucesso.

Alternativamente, o problema da construção da paz no Afeganistão poderia ser explicado com base em aspectos especificamente políticos, como a construção do Estado (Mac Ginty, 2010), ou econômicos, ligados às atividades produtivas e comerciais comuns em situações de conflito e pós-conflito (Goodhand, 2004) e à situação fiscal nessas mesmas circunstâncias (Clark, 2020) No entanto, estas abordagens não contrastam completamente da adotada neste trabalho, uma vez que seus argumentos atravessam as práticas de DDR e RSS. Desse modo, na análise final, atentou-se para a relação entre esses fatores, como forma de demonstrar os diversos caminhos que podem ser seguidos e incentivar futuros estudos sobre essa temática - já que são escassas as referências brasileiras.

Pode-se dizer que este trabalho está estruturado em três etapas: teoria, história e análise; as quais dividem-se em seis capítulos. O primeiro apresenta os principais conceitos e práticas que compõem as operações de paz, considerando as diferenças destas antes e após a Guerra Fria. Levando-se em consideração o período bipolar, após a Guerra Fria observa-se uma ampliação do escopo com as operações de construção da paz, mas também a supremacia do modelo liberal-democrática defendido pelas nações líderes e pelas organizações internacionais. Diante disso, o capítulo 1 aborda as iniciativas centrais à análise deste trabalho: RSS e DDR, ao mesmo tempo em que oferece uma crítica à orientação liberal das intervenções.

Em seguida, a história da intervenção no Afeganistão é contada ao longo de quatro capítulos. O capítulo 2 descreve o contexto dos anos de 1978 a 2001, ou seja, os antecedentes da intervenção. Este período, por sua vez, está subdividido em três seções, a fim de compreender as condições que motivaram a operação internacional. Em seguida, no capítulo 3, são descritas

as iniciativas implementadas ao longo da primeira fase da intervenção, entre 2001 e 2004. Aqui, são examinadas as dificuldades iniciais que possibilitaram o fortalecimento e o ressurgimento do Talibã. Logo, o capítulo 4, busca explicar as condições que levaram à insurgência do grupo e as principais ações da comunidade internacional em resposta a isso. No entanto, nota-se um menor avanço em termos de RSS e DDR e, até mesmo, um comprometimento dos esforços iniciais. Diante disso, no capítulo 5, é observada a renovação do compromisso entre a comunidade internacional e o governo afegão, em prol da paz no país. Ademais, descrevem-se os novos esforços militares e diplomáticos aplicados na última fase da intervenção, visando o encerramento desta, através da retirada das tropas e redução da assistência.

Por fim, o capítulo 6 dedica-se a analisar a intervenção, com base nas iniciativas de RSS e DDR, para avaliar suas falhas. Ressaltam-se os problemas das abordagens da comunidade internacional que trouxeram desafios à estabilidade e reconstrução política, ligados à construção do Estado afegão. Além disso, tais problemas desconectaram RSS e DDR de seus princípios fundamentais, trazendo consequências à segurança e ao desenvolvimento do país. Verificam-se, então, as dificuldades que tornaram o processo de paz no Afeganistão insustentável, sobretudo após o fim da missão.

## **CAPÍTULO 1: CONCEITOS E PRÁTICAS EM OPERAÇÕES DE PAZ**

As operações de paz são consideradas instrumentos de preservação da paz e segurança internacional, desenvolvidos no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Esta surgiu em 1945, em resposta ao fracasso da Liga das Nações. E embora o termo ‘operação de paz’ não estivesse expresso na Carta da ONU (BRAGA, MATIJASCIC, 2019), esta apontava, no Capítulo VII, o órgão responsável pelo processo decisório acerca das medidas para manutenção ou restabelecimento da paz e da segurança a nível global: o Conselho de Segurança<sup>6</sup> (CSNU) (TCHINHAMA, 2017).

Ao longo da história, o CSNU assumiu papéis de maior ou menor relevância nas decisões acerca das operações de paz (OP). De maneira semelhante, estas envolveram práticas e atores diferentes e adquiriram diversas concepções ao longo dos anos. A Guerra Fria representou um marco histórico: durante este período, ocorreu a fase clássica das operações de paz, marcada pela influência das superpotências da época no processo decisório; e ao final da Guerra Fria, a ONU assumiu maior responsabilidade sobre as operações de paz que passaram por três transformações: quantitativa, qualitativa e normativa (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

Neste capítulo, pretende-se observar as particularidades das operações de paz em cada uma de suas fases: clássica (durante a Guerra Fria), de transição e de consolidação (após a Guerra Fria), ressaltando as mudanças ocorridas. Além disso, são apresentados os conceitos e as práticas de construção do Estado e paz liberal, apontando as contradições internas daquela e as críticas a esta. E, por fim, os processos de RSS e DDR são descritos, ressaltando seus princípios norteadores, seus objetivos e seus procedimentos padrão.

### **1.1 Operações de Paz durante a Guerra Fria**

O período entre 1946 e 1988 foi marcado pelo acirramento da relação entre as duas superpotências da época: EUA e URSS. Essa dinâmica bipolar, pela qual se caracterizou a Guerra Fria, refletia sobre o resto do mundo, devido à disputa por esferas de influência entre o capitalismo estadunidense e o socialismo soviético. Nesse contexto, emergiram as guerras por procuração, por meio das quais os dois países não se engajaram diretamente nos conflitos, mas financiaram atores representantes de seus interesses (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

---

<sup>6</sup> O CSNU é composto por cinco membros permanentes (conhecidos como P5), representados pelos governos das principais potências no pós-Segunda Guerra Mundial: China, França, Rússia, Reino Unido e os Estados Unidos.

Essa disputa de caráter político-ideológico também se estendia sobre a ONU, principalmente sobre o CSNU, devido ao poder de veto de seus membros. Isso significa dizer que a aprovação de medidas no âmbito do Conselho carecia da aprovação unânime dos cinco países. Dessa forma, dado o contexto da Guerra Fria e a primazia dos interesses das superpotências em expandir seus regimes pelo mundo, as ações do CSNU foram restritas. É possível afirmar que “(...) houve pouca preocupação com a resolução de conflitos por parte desses países o que dificultou a gestão e resolução dos conflitos durante o período (...)” (TCHINHAMA, 2017, p. 22), caracterizando a paralisia do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

Entretanto, diante do sucesso das intervenções iniciais<sup>7</sup>, vislumbrou-se a possibilidade de implementação de operações de manutenção da paz, dentro das fronteiras nacionais, mesmo no contexto da Guerra Fria. Diante disso, entre 1947 e 1949, foram desenvolvidas a UNTSO (Organização de Supervisão de Trégua das Nações Unidas), com o intuito de observar o encerramento do conflito entre Israel e Palestina, e o UNMOGIP (Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Índia e Paquistão), para investigar as causas e mediar o conflito entre Índia e Paquistão. Consideradas missões de observação militar, estas tinham por objetivo o de monitorar o cessar-fogo com tropas, sem empregar o uso da força armada (BRAGA, MATIJASCIC, 2019, p. 162).

No entanto, a década de 1950 assistiu a escala do conflito armado árabe-israelense, o qual passou a contar com a participação tropas francesas e britânicas. Uma vez que estes países (França e Reino Unido) eram membros do CSNU e, portanto, tinham poder de veto, seu envolvimento direto ameaçava o sistema de segurança coletiva. Dessa forma, foi exigido um posicionamento mais acertado por parte da ONU. Em resposta à proposta de criação de uma força internacional para supervisionar o cessar-fogo na região<sup>8</sup>, o Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU) na época, Dag Hammarskjöld<sup>9</sup>, elaborou um relatório contendo as diretrizes para condução da missão. Com base nisso, foi criada, em 1956, a UNEF (Força de Emergência das Nações Unidas). Nesse sentido:

Diferentemente das operações anteriores, a UNEF foi a primeira operação de paz armada autorizada a empregar a força em legítima defesa. Ela partiu das experiências

---

<sup>7</sup> Foram conduzidas operações na Grécia e na Indonésia, cujos objetivos eram aliviar tensões internas e promover a transição para a independência por meios pacíficos, respectivamente (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

<sup>8</sup> A proposta foi feita por Lester Pearson, Ministro de Relações Exteriores do Canadá (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

<sup>9</sup> Dag Hammarskjöld foi um diplomata sueco que cumpriu o mandato de Secretário-Geral das Nações Unidas entre 1953 e 1961.

passadas e atuou com base em três princípios centrais: consentimento das partes envolvidas no conflito, imparcialidade e uso limitado da força (BRAGA, MATIJASCIC, 2019, p. 163-164).

O princípio do consentimento indica que deve haver concordância entre as partes envolvidas no conflito em relação à presença da missão de paz no território. Em outras palavras, busca garantir a legitimidade das forças internacionais da intervenção. O segundo princípio, da imparcialidade, aponta que nenhuma das partes deve se beneficiar, em detrimento das demais, com o processo de paz. E, por fim, o uso limitado da força significa que esta só deve ser utilizada pelos *peacekeepers*<sup>10</sup> como instrumento de autodefesa (TCHINHAMA, 2017, p. 21).

A criação da UNEF, portanto, marcou o início da primeira fase de operações de manutenção da paz, denominada fase clássica. Entre 1956 e 1978, as missões enviadas pela ONU apresentaram objetivos em comum, como: monitoramento do cessar-fogo, assistência à resolução do conflito e acompanhamento da negociação do acordo de paz. Além disso, elas se assemelhavam pela gestão de conflitos interestatais, nos quais as partes envolvidas eram as forças armadas regulares dos Estados (BRAGA, MATIJASCIC, 2019; TCHINHAMA, 2017).

Por sua vez, a ONUC (Operação das Nações Unidas no Congo), que ocorreu no período de 1960 a 1964, diferenciava-se do modelo supracitado. Além de ter sido a primeira operação enviada a um conflito intraestatal, foi enviada enquanto o conflito ainda estava em curso (antes do cessar-fogo). Logo, deparou-se com a complexidade de um ambiente fragmentado pela guerra civil, na qual as partes beligerantes incluíam civis e forças armadas irregulares (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

A princípio, a ONUC tinha o objetivo de monitorar e assegurar a retirada das tropas belgas e assistir o governo na restauração e manutenção da ordem. Com o tempo, seu mandato foi revisado, delegando novas funções à operação, dentre as quais se destaca a preservação da integridade e da estabilidade do país. Para tanto, foi autorizado o emprego de todas as medidas necessárias, de modo que houve envolvimento “(...) nos assuntos domésticos do país, colocando em pauta a eficácia dos princípios e o respeito pelos mesmos no seio da organização” (TCHINHAMA, 2017, p. 22) e criando precedentes para a mobilização de novas operações no futuro (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

De modo geral, as poucas operações de manutenção da paz implementadas na fase clássica apresentaram dificuldades, as quais derivaram da dinâmica bipolar do período da Guerra Fria. Devido à preocupação primordial das duas potências da época (EUA e URSS) com a expansão de suas zonas de influência, foi dada pouca atenção à resolução de conflitos, uma

---

<sup>10</sup> *Peacekeepers* são os agentes envolvidos em operações de manutenção da paz (*peacekeeping operations*).

vez que a aprovação de missões desse tipo no âmbito das Nações Unidas dependia do interesse dos dois países. De fato, o recurso do veto foi usado diversas vezes ao longo desse período, impedindo o funcionamento da Organização nesse sentido (TCHINHAMA, 2017).

Ademais, as dificuldades também estavam ligadas à ausência de uma definição clara e específica acerca dessas operações de manutenção da paz. Somente em 1992, sob o mandato de Boutros-Ghali como SGNU, elas foram apontadas na Carta da ONU, mais especificamente no metafórico “Capítulo VI e meio”. Então, a fase clássica serviu para o ganho de experiência da Organização e, acima de tudo, para a indicação da necessidade de novas estratégias diante da complexidade e da dinâmica características dos conflitos intraestatais (TCHINHAMA, 2017).

Na tabela a seguir, são apresentadas as operações de paz da fase clássica, realizadas no período da Guerra Fria, considerando os principais aspectos de cada missão:

Tabela 1 - Operações de paz da ONU entre 1956 e 1978

<b>Operação</b>	<b>Período</b>	<b>Principais aspectos</b>
<b>UNEF I</b> (I Força de Emergência das Nações Unidas - Canal de Suez)	1956-1967	A missão foi autorizada para garantir o fim das hostilidades e a retirada das forças armadas francesas, inglesas e israelenses do Egito, servindo também como um tampão entre o país e Israel.
<b>UNOGIL</b> (Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano)	1958-1958	A missão foi autorizada para impedir a infiltração de pessoas, armamentos e outros materiais através da fronteira do país.
<b>ONUC</b> (Operação das Nações Unidas no Congo)	1960-1964	A princípio, a missão foi autorizada com o intuito de supervisionar a retirada das forças armadas belgas e oferecer assistência ao governo na manutenção da ordem. Em seguida, foram adicionadas funções como: garantir a retirada de quaisquer forças militares estrangeiras que não estivessem sob o comando das Nações Unidas e assegurar a integridade territorial e a independência política do Congo.
<b>UNSF/UNTEA</b> (Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental/Irian Ocidental)	1962-1963	A partir de um acordo entre os Países Baixos e a Indonésia, foi estabelecida uma Autoridade Executiva Temporária. Logo, a missão foi autorizada para monitorar o cessar-fogo e manter a paz e a segurança ao longo do período de transição.
<b>UNYOM</b> (Missão de	1963-1964	A missão foi autorizada com o objetivo de

Observação das Nações Unidas no Iêmen)		observar o acordo de desengajamento entre Arábia Saudita e República Árabe Unida.
<b>UNFICYP</b> (Forças de Manutenção da Paz das Nações Unidas em Chipre)	1964-Presente	A princípio, a missão foi autorizada para impedir o confronto entre cipriotas gregos e turcos. Em seguida, em 1974, foram adicionadas funções de supervisão do cessar-fogo, manutenção da zona tampão e garantia de iniciativas humanitárias.
<b>DOMREP</b> (Missão do Representante do Secretário-Geral da ONU na Rep. Dominicana)	1965-1966	A missão foi autorizada com o objetivo de observar o cessar-fogo e reportar quaisquer transgressões ao acordo das autoridades no país. Diante do cumprimento do acordo pelas partes, a missão foi encerrada.
<b>UNIPOM</b> (Missão de Observação das Nações Unidas Índia-Paquistão)	1965-1966	A missão foi autorizada para supervisionar o cessar-fogo ao longo da fronteira entre os dois países.
<b>UNEF II</b> (II Força de Emergência das Nações Unidas - Egito-Israel)	1973-1979	A missão foi autorizada a fim de observar o cessar-fogo entre as forças egípcias e israelenses.
<b>UNDOF</b> (Força de Observação das Nações Unidas de Separação - Israel - Síria)	1974-Presente	Diante do acordo entre Síria e Israel acerca das Colinas de Golã, a missão foi autorizada com o objetivo de assegurar seu cumprimento e a manutenção do cessar-fogo.
<b>UNIFIL</b> (Força Interina das Nações Unidas no Líbano)	1978-Presente	De início, a missão foi autorizada para garantir a retirada das forças armadas de Israel do território libanês, auxiliando seu governo a recuperar sua autoridade e prezando pela manutenção da paz e segurança no país. Seguido da crise entre os dois países, em 2006, o CSNU aprovou o fortalecimento do mandato, com o intuito de supervisionar o encerramento do conflito e oferecer assistência militar às forças armadas libanesas e humanitária à população civil e aos refugiados.

**Fonte:** Adaptado de Tchinhama (2017, p. 25).

Se comparado ao período apontado na tabela acima (entre 1956 e 1978), a década seguinte (de 1979 a 1988), embora ainda no contexto da Guerra Fria, foi um período de certa inatividade, pois não foram criadas novas operações. Então, considera-se que a segunda fase, a

fase de transição, teve início a partir de 1989, ao final da Guerra Fria (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

## 1.2 Operações de paz no pós-Guerra Fria

O fim da década de 1980 e o início da década de 1990 foram marcados pelo arrefecimento das tensões entre EUA e URSS. Diante da flexibilização da bipolaridade, algumas mudanças ocorreram no cenário internacional. Em primeiro lugar, a perda de interesse das superpotências pelas regiões de suas esferas de influência, sobretudo onde patrocinavam *proxy wars* (PARIS, 2018). Isso levou à segunda mudança: a intensificação dos conflitos regionais e das guerras civis e, conseqüentemente, a fragmentação de muitos países do Terceiro Mundo (TCHINHAMA, 2017). Logo, em terceiro lugar, foi transferida à ONU a responsabilidade sobre o encerramento desses conflitos e a manutenção da paz nessas regiões (PARIS, 2018).

Com o retorno da ONU à centralidade do sistema de governança global associado ao:

“(...) arrefecimento das tensões entre as superpotências, o recurso ao veto deixou de ser preponderante, o que contribuiu não apenas para o aumento no número de OP deslocadas em âmbito internacional, como também para uma reflexão sistemática no CSNU sobre o papel destas operações no sistema de segurança coletiva” (BRAGA, MATIJASCIC, 2019, p. 167).

Diante do supracitado, observam-se duas (das três<sup>11</sup>) transformações que ocorreram nos processos de manutenção da paz no início da década de 1990: quantitativa e qualitativa. Em resposta ao aumento de conflitos intraestatais ao redor do mundo (BRAGA, MATIJASCIC, 2019), foram autorizadas 20 novas missões - o que caracteriza a transformação quantitativa. Por sua vez, a transformação qualitativa refere-se à aplicação de esforços mais abrangentes por parte dos atores e organizações internacionais envolvidos nas operações, diante do aumento da complexidade dos conflitos intraestatais, regionais e guerras civis (TCHINHAMA, 2017).

O traço central desses conflitos seria então fenômeno de desintegração dos Estados e suas capacidades, pelo envolvimento de atores estatais e não-estatais (civis e grupos armados irregulares), e pelas motivações religiosas, étnicas ou por recursos naturais, de modo que os conflitos se expandiram para além das fronteiras nacionais (TCHINHAMA, 2017). Além disso,

---

<sup>11</sup> A terceira transformação é relativa ao aspecto normativo das operações de paz e será explicada mais adiante na seção (1.2.2) “Paz Liberal”, deste capítulo.

as principais vítimas desses conflitos eram a população civil, devido às violações aos direitos humanos e ao aumento de fluxos migratórios irregulares (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

Diante disso, em, 1992, o SGNU, Boutros-Ghali<sup>12</sup>, em conjunto com o CSNU, elaborou um relatório contendo especificações sobre os conflitos contemporâneos (suas causas e suas consequências) e novas diretrizes para os processos de manutenção da paz e segurança internacionais. Intitulado “Uma Agenda para Paz”, o documento abordava novas preocupações “(...) com as armas de destruição em massa, o racismo, os danos ambientais, o desrespeito aos direitos humanos e a fragilidade das instituições políticas de alguns Estados, que seriam ‘forças em potencial’ prejudiciais à segurança internacional” (BRAGA, MATIJASCIC, 2019, p. 169).

Tendo em vista as novas e maiores ameaças à segurança global, foi adicionado ao relatório cinco práticas para contenção e solução de conflitos: diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peace-enforcement*, e *post-conflict peacebuilding* (BRAGA, MATIJASCIC, 2019). A diplomacia preventiva refere-se a ações e negociações com o objetivo de impedir que um conflito se espalhe para territórios vizinhos, ou até mesmo que ele se inicie (PARIS, 2004). O *peacemaking* (ou promoção da paz) envolve “(...) mecanismos pacíficos de solução de controvérsias, como negociação, mediação, solução judicial e arbitragem” (BRAGA, MATIJASCIC, 2019, p. 171), por meio dos quais a ONU facilita o processo que conduz a um acordo de paz entre as partes em conflito (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

O *peacekeeping* (manutenção da paz), por sua vez, consiste no envio de tropas das Nações Unidas, compostas por militares, policiais e civis, para regiões em conflito (desde que com o consentimento das partes), em busca da prevenção da violência e da realização da paz. A diversificação dos atores que compunham o contingente enviado deveu-se ao aumento da complexidade das situações e foi fator de distinção entre as operações da década de 1990 e as passadas. Mas, diante da necessidade de empregar a força “(...) para cessar hostilidades, buscando prevenir a escalada do conflito e dar proteção militar enquanto a assistência humanitária era oferecida” (BRAGA, MATIJASCIC, 2019, p. 172), era sugerida a operação de *peace-enforcement* (imposição da paz). Esta permitia a adoção de armamentos mais pesados, mas exigia a aprovação de seu mandato pela ONU (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

Por fim, o *post-conflict peacebuilding* (construção da paz em situações pós-conflito) inicia após o estabelecimento de um acordo de paz, e tem por objetivo consolidar a paz e prevenir a reincidência ao conflito, ao mesmo tempo que coopera para o desenvolvimento

---

<sup>12</sup> O diplomata egípcio, Boutros Boutros-Ghali, ocupou o cargo de Secretário-Geral das Nações Unidas entre os anos de 1992 e 1996.

econômico e social do Estado anfitrião. Para tanto, são implementadas ações de reconstrução das instituições, da infraestrutura e da economia locais, bem como de reconciliação a nível nacional (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

Em geral, as operações de *peacebuilding* constituem um processo de longo prazo, que visa abordar as causas e os efeitos do conflito, de modo que se vale de um apoio contínuo por parte da comunidade internacional (UNITED NATIONS, 2021). Para isso, podem incluir práticas diversas, como: desarmamento e destruição de armas, repatriação de refugiados, reforma do setor de segurança e instituições governamentais, proteção dos direitos humanos e promoção da democracia por meio de eleições e participação política (PARIS, 2018). Além disso, uma vez que buscam evitar a reincidência do conflito, essas operações podem envolver a mobilização de forças armadas com ou sem propósitos coercitivos (PARIS, 2004).

Devido à diversificação de funções e de atores envolvidos nas operações de paz, e em resposta às necessidades operacionais da Organização, a “Agenda para Paz” determinou a criação do DPKO (Departamento de Operações de Manutenção de Paz da ONU) (TCHINHAMA, 2017). Este era responsável pela preparação das tropas militares e policiais e dos grupos civis que atuavam nas operações, bem como pelo planejamento da logística e fornecimento de apoio financeiro<sup>13</sup> às atividades desenvolvidas (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

No entanto, o aumento da complexidade das operações refletiu sobre o orçamento da ONU. A elevação dos gastos<sup>14</sup> gerou uma grave crise financeira dentro da Organização, em 1995. Diante dessa insuficiência de fundos, o cronograma das operações precisou ser estendido para além da meta inicial de seis meses (o que já se mostrava insuficiente para tratar das condições geradas por conflitos intraestatais) (BRAGA, MATIJASCIC, 2019). Além disso, esse cenário de dificuldade financeira tornou o CSNU relutante a aprovar novas operações, de modo que alguns órgãos regionais, como a OTAN (Organização do Tratado Atlântico), a CEDEAO (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental) e a OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa), assumiram papel importante nas intervenções internacionais realizadas entre 1995 e o início de 1999. Até mesmo alguns países optaram por realizar operações individualmente (TCHINHAMA, 2017).

---

<sup>13</sup> A aprovação do orçamento de cada atividade cabia à Assembleia Geral das Nações Unidas.

<sup>14</sup> “O orçamento da ONU destinado às OP saltou de aproximadamente 230 milhões de dólares em janeiro de 1988 para cerca de 3,6 bilhões de dólares em dezembro de 1994” (BRAGA, MATIJASCIC, 2019, p. 174).

Outra dificuldade que emergiu nesse período estava ligada à relativização do princípio do consentimento, nos casos em que “(...) a proteção militar para ações de assistência humanitária fosse prioridade (...)” (BRAGA, MATIJASCIC, 2019, p. 175). Juntamente com violações de direitos humanos cometidas por membros das equipes e tropas enviadas, a relativização do consentimento minava a credibilidade da comunidade internacional e, conseqüentemente, das operações (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

Também vale destacar que algumas operações, ao interferir na dinâmica local, têm impactos sobre a economia e sobre as fontes de renda de grupos no poder. Em alguns casos, a ajuda humanitária fornecida passou a ser disputada entre membros do Estado e de milícias. Dessa forma, além de impedir o acesso da população civil, “(...) estas operações de paz ‘fracas’ poderiam facilitar ao invés de prevenir a ocorrência de atrocidades em massa, ao serem instrumentalizadas como armas de guerra pelas partes beligerantes” (BRAGA, MATIJASCIC, 2019, p. 178).

Essas preocupações, aliadas ao fracasso das missões na Somália<sup>15</sup>, na Bósnia (Srebrenica)<sup>16</sup> e em Ruanda<sup>17</sup>, trouxeram questionamentos acerca da capacidade e da efetividade das operações da ONU em garantir a paz. Logo, entre 1995 e 1998, a Organização e outras agências voltadas para *peacebuilding* passaram por um processo de revisão das diretrizes, das práticas, dos cronogramas e dos indicadores de sucesso associados às operações. Durante esse período, houve uma redução das atividades e do orçamento destinado a elas, e até mesmo foram retiradas tropas espalhadas pelo mundo (BRAGA, MATIJASCIC, 2019; PARIS, SISK, 2009).

---

<sup>15</sup> A primeira Operação das Nações Unidas na Somália, UNOSOM I (1992-1993), foi criada em resposta à guerra civil e a crise humanitária que sucederam a queda do presidente Siad Barre, em 1991. No entanto, a ONU foi incapaz de obter o consenso para implementar suas tropas e iniciativas no território, limitando o mandato da missão. Diante disso, foi estabelecida uma missão de imposição da paz, por meio de força tarefa unificada (UNITAF) liderada pelos EUA. Logo, obteve-se maior sucesso, o que permitiu o planejamento e a implementação da UNOSOM II (1993-1995). Porém, esta esteve baseada em objetivos ambiciosos, de modo que a ONU falhou em fornecer o apoio adequado ao país. Aliada ao mau gerenciamento e à corrupção, a missão não cumpriu seu mandato e a população da Somália continuou sofrendo da mesma maneira, desde 1992 (BRITANNICA, 2014).

<sup>16</sup> O mandato da Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) compreendia a região da Croácia e da Bósnia e Herzegovina, e foi aprovada em 1992, durante as guerras iugoslavas. Porém, diante da dominação da cidade de Srebrenica por forças sérvias bósnias, diz-se da falha da operação. Devido à falta de atenção aos pedidos de apoio pelos próprios oficiais da ONU, forças sérvias bósnias foram capazes de tomar a área (a cidade e seus entornos) e realizar execuções em massa - o que ficou conhecido como o “Massacre de Srebrenica” (HUMAN RIGHTS WATCH, 1995).

<sup>17</sup> A Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR) foi aprovada em 1993, com o objetivo de supervisionar o acordo entre as partes em conflito desde 1990. No entanto, a operação não só fez pouco progresso, como falhou em promover a reconciliação nacional, o que engendrou uma consequência catastrófica. Seguindo da queda do avião que transportava o presidente Juvénal Habyarimana, em abril de 1994, o acordo foi menosprezado pelas forças Hutu e elas lançaram uma campanha de genocídio. Em resposta, a ONU ordenou a retirada de suas tropas, ao invés de intervir em defesa da população civil (LAKIN, 2019).

Esse período de revisão resultou em reformas operacionais e institucionais, as quais coincidiram com a gestão do novo SGNU, Kofi Annan<sup>18</sup>, a partir de 1997. Já em 1999, em seu segundo mandato, Annan aproveitou o contexto favorável para a revitalizar as operações de paz e encomendou um relatório ao Alto Painel para Operações de Paz. Liderado por Lakhdar Brahimi<sup>19</sup>, o documento ficou conhecido como “Relatório Brahimi” (2000) e continha “(...) uma extensa revisão das práticas adotadas em operações de paz (...)” (BRAGA, MATIJASCIC, 2019, p. 180).

O documento também apresentou recomendações, de modo que o foco das operações de *peacebuilding* passaram aos indivíduos vítimas das destruições causadas pelo conflito. Essa alteração tinha o objetivo de aumentar a credibilidade das missões frente à sociedade, através da implementação de projetos de rápido impacto. Ademais, via-se a necessidade de fortalecimento das instituições de governo no país anfitrião, tendo em vista a adequação ao modelo democrático: realização de eleições, participação da sociedade civil e respeito aos direitos humanos (TCHINHAMA, 2017 *apud* BIGATÃO, 2015, p. 60 e 61).

A terceira fase das operações de paz pode ser denominada “pós-Brahimi” (ou pós-2000), devido aos novos conceitos e práticas apontados pelo relatório. Nesse contexto, surgiram as operações de suporte à paz, que se caracterizam pelo caráter integrado e multidimensional, o qual aproxima os objetivos de segurança e desenvolvimento. Seu objetivo é a estabilização do país de modo a garantir as condições de segurança necessárias à realização de outras práticas mais abrangentes, por exemplo a construção do Estado (*statebuilding*), como forma de garantir a sustentabilidade do processo de construção da paz (BRAGA, MATIJASCIC, 2019).

### ***1.2.1 Construção do Estado***

Guerras civis e conflitos intraestatais minam a estabilidade social, econômica e institucional do país e, por isso, a situação pós-conflito caracteriza-se pela fragilidade e falência da estrutura pública<sup>20</sup> (DAUDZAI, 2019). “Neste cenário, a principal causa dos conflitos e das crises sociais contemporâneas tem sido atribuída ao colapso ou à fragilidade das estruturas

---

<sup>18</sup> Diplomata ganês que ocupou o cargo de Secretário-Geral das Nações Unidas entre 1997 e 2006.

<sup>19</sup> Lakhdar Brahimi é um diplomata argelino a serviço da ONU.

<sup>20</sup> Os conceitos de Estado falido e Estado frágil estão relacionados. O fracasso de um Estado está ligado à presença de sofrimento humano, instabilidade regional e ameaças a nível transnacional de redes internacionais de crime organizado e terrorismo (MILLIKEN, KRAUSE, 2002). Por sua vez, a fragilidade do Estado é definida quando há a urgência de desenvolvimento, em contraste com os demais países do mundo (CHANDY, SEIDEL, ZHANG, 2016).

estatais, assim como à natureza não liberal das instituições em questão” (BRAGA, MATIJASCIC, 2019, p. 182). O problema é que Estados nessas condições estão mais propensos a violar os direitos humanos, provocar crises humanitárias e migratórias sem precedentes, retornar à violência e incitar conflitos internos e/ou regionais (PARIS, SISK, 2009; WALTER, 2015).

Frente a isso, a literatura<sup>21</sup> de *post-conflict peacebuilding* também passou por um período de revisão, concentrando-se na durabilidade da paz em situações pós-conflito. Notou-se que “(...) os conceitos operacionais e a implementação de *peacebuilding* haviam minimizado a importância da criação ou fortalecimento das instituições governamentais como uma base para o sucesso das transições da guerra para a paz” (PARIS, SISK, 2009, p. 8, tradução própria). Logo, destacou-se a importância da prática de *statebuilding* em operações de construção da paz, uma vez que se faz essencial na garantia da sustentação dos esforços pela paz e desenvolvimento (UNITED NATIONS, WORLD BANK, 2018).

Por definição, a construção do Estado<sup>22</sup> consiste na criação ou reforma das instituições governamentais, de modo a fortalecer a capacidade administrativa, fiscal e de fornecimento de serviços públicos à população (DAUDZAI, 2019; PARIS, SISK, 2009). Em linhas gerais, essas práticas buscam recuperar a funcionalidade, a autoridade e a legitimidade do Estado em relação ao seu território e sua população (RUBIN, 2013).

Outro ponto que ressalta a importância do *statebuilding* é a transferência de responsabilidade ao Estado anfitrião. Ainda que a assistência internacional seja de grande importância, ao final da intervenção cabe aos atores estatais a responsabilidade institucional-legal sobre a prevenção de conflitos e fornecimento de serviços públicos (WALTER, 2015). No entanto, levando em conta as reflexões sobre as operações de paz realizadas no âmbito da ONU, na década de 1990, a retirada das tropas estrangeiras não deveria ser baseada em cronogramas pré-estabelecidos, mas sim em objetivos atingíveis. Essa ideia foi corroborada pelo SGNU Kofi Annan, quando declarou “*No Exit without Strategy*” (PARIS, SISK, 2009). Dessa forma, a construção do Estado viabiliza uma saída estratégica e sustentável à comunidade internacional (RUBIN, 2013).

---

<sup>21</sup> Aqui consideram-se as reflexões feitas por Francis Fukuyama, Simon Chesterman, James Fearon and David Laitin, Stephen Krasner, e Roland Paris (PARIS, SISK, 2009).

<sup>22</sup> Vale notar que, embora associado, os processos de construção do Estado (*statebuilding*) e construção da nação (*nation building*) diferenciam-se em sua concepção. O primeiro concentra-se nas instituições governamentais, ao passo que o foco do último está no povo - que tem costumes, origem, história e idioma em comum (KEANE, 2016). Diante disso, a construção da nação é um processo interno de formação e fortalecimento de uma identidade coletiva, a qual sustenta a unidade e a soberania de um povo sobre seu território. Pode-se dizer que, no longo prazo, *nation building* resulta das práticas de construção da paz e do Estado (DAUDZAI, 2019).

Na esfera política, dada a associação aos princípios da democracia liberal, o processo de construção do Estado busca estabelecer a boa governança. Isso quer dizer a promoção da transparência no aparato estatal e do compromisso com os direitos humanos, o bem-estar social, a segurança coletiva e o desenvolvimento sustentável. Dessa maneira, o governo nacional torna-se mais abrangente e institui mecanismos pacíficos e efetivos para a resolução de conflitos, dentre os quais: as reformas institucionais e políticas, o combate à corrupção e o desenvolvimento econômico, evitando o retorno à violência (USIP, 2021a; WALTER, 2015).

Na esfera de desenvolvimento econômico, o processo de construção do Estado permite a minimização das atividades produtivas e das relações sociais que sustentavam o conflito (GOODHAND, 2004). Nesse cenário, boa parte da atividade econômica é informal ou ilegal (como produção e/ou tráfico de drogas), de modo que não contribui para a receita estatal, afasta os investimentos do país e financia o poder político de atores não-estatais (como milícias e senhores de guerra) (RUBIN, 2013). Denominada economia de guerra, essas atividades econômicas ilegais estão ligadas à noção de falha ou fracasso do Estado, pois a ausência de uma autoridade nacional centralizada e legítima inviabiliza a proteção do interesse e do bem-estar coletivos e o incentivo à criação de atividades produtivas legais (GOODHAND, 2004).

Ademais, a fim de transferir a responsabilidade ao Estado, é preciso que haja construção de capacidade fiscal, o que requer assistência técnica<sup>23</sup>, mas também o compromisso por parte da comunidade internacional. Isto é, o procedimento de disponibilização de recursos pelos doadores deve passar pelo controle da autoridade política nacional. Do contrário, a aplicação de mecanismos distintos individualmente, por cada agência ou doador internacional, prejudica os esforços de construção de legitimidade e capacidade fiscal do Estado, pois:

O governo não consegue tomar decisões sobre quais serviços serão fornecidos, rastrear despesas, ou ganhar experiência em fornecer bens públicos. (...) Governos eleitos sem autoridade orçamental ou controle sobre o fornecimento de segurança raramente são dignos do termo 'democracias'. (RUBIN, 2013, p. 188, tradução própria).

Em suma, nota-se que os aspectos político e econômico do processo de *statebuilding* estão interligados. A construção de capacidade estatal e a adequação aos princípios de boa governança garante as condições de segurança e, portanto, a continuidade dos projetos de

---

<sup>23</sup> Organizações internacionais dispõem de alguns mecanismos para auxiliar na construção da capacidade fiscal dos governos. Um deles é a criação de um fundo fiduciário para categorias de despesas, o qual responsabiliza os dois lados igualmente e encoraja a tomada de decisão pelo governo nacional. Nele, os doadores realizam depósitos sem especificidade e os governos, por sua vez, informam sobre o faturamento e fornecem documentação para a aprovação dos representantes do fundo (RUBIN, 2013, p. 188)

desenvolvimento iniciados pela comunidade internacional. Do ponto de vista econômico, isso viabiliza oportunidades de emprego e melhoria da qualidade de vida das comunidades. E do ponto de vista social, isso possibilita o empoderamento e a participação da sociedade civil (KEANE, 2016). Dessa forma, observa-se que os processos de construção da paz e do Estado apresentam um alto nível de complexidade, de modo que enfrentam algumas dificuldades (PARIS, SISK, 2009).

A primeira dificuldade das operações de *peacebuilding* e *statebuilding* apontada pela literatura é a falta de compromisso dos recursos internacionais. Nesse caso, referem-se não apenas ao investimento financeiro, mas também em equipamentos, pessoal e tempo. Para tanto, cabe uma análise prévia das necessidades do país anfitrião, a fim de oferecer recursos adequados e suficientes aos objetivos da missão. Além disso, considerando o papel da comunidade internacional, observa-se a necessidade de um compromisso prolongado para o sucesso da intervenção. Em 1999, após a experiência no Timor Leste<sup>24</sup>, o SGNU ressaltou que o fortalecimento de instituições públicas em sociedades pós-conflito exige um compromisso de longo prazo. Do contrário, recursos inadequados e missões de curta duração aumentam as chances de reincidência do conflito (PARIS, SISK, 2009).

Mas a dificuldade principal está na falta de coerência estratégica entre os agentes envolvidos, dada as múltiplas dimensões que compõem os processos de construção da paz e do Estado. Diante disso, há uma demanda por abordagens integradas e meios eficientes de comunicação e coordenação entre os atores internacionais e governamentais envolvidos. No entanto, somente a reorganização ou mais investimentos não são suficientes. O problema maior está na dificuldade em compreender as questões intrínsecas (contradições e dilemas) ao *statebuilding*, a fim de tornar o processo local e sustentável (PARIS, SISK, 2009).

As questões internas do processo de construção da paz referem-se (1) aos impactos e (2) à duração da intervenção, (3) à participação dos grupos sociais locais, (4) ao risco de dependência externa e (5) à dificuldade em adotar estratégias coerentes. Em relação à primeira: se por um lado, a proeminência da comunidade internacional é necessária para garantir a segurança e as condições para o desenvolvimento das atividades, por outro, uma abordagem mais leve (*light footprint*) permite o equilíbrio natural da dinâmica política, econômica e social local. De qualquer forma, ainda que o objetivo seja fornecer assistência e assegurar a autoridade

---

<sup>24</sup> De acordo com Kofi Annan, a causa do retorno da violência no Timor Leste em 2006 residia no encerramento abrupto da missão. Então, o Secretário-Geral enviou uma nova missão, ressaltando a necessidade de um compromisso no longo prazo (PARIS, SISK, 2009).

dos atores e instituições nacionais, o papel desempenhado pelos atores internacionais é sempre invasivo (PARIS, SISK, 2009).

A segunda questão está ligada à duração das intervenções, uma vez que processos de *peacebuilding* e *statebuilding* requerem um compromisso de longo prazo. Porém, missões que perduram por muito tempo podem provocar a hostilidade da população. Ao passo que uma população muito passiva à intervenção pode gerar dependência externa. Além disso, o investimento de recursos por parte da comunidade internacional deve corresponder aos objetivos e à duração da operação (PARIS, SISK, 2009).

Sobre a terceira questão: a transferência de responsabilidade aos atores locais depende do controle e das decisões tomadas pela comunidade internacional. Mesmo a identificação desses atores locais se baseia na interpretação de atores externos. Logo, a fim de promover a propriedade local (*local ownership*), deve-se buscar o equilíbrio entre a participação da população, dos ex-combatentes e de líderes locais (com atenção para estes últimos, tendo em vista sua representatividade e, sobretudo, seu histórico de crimes e violações de direitos humanos). Ainda assim, alguns grupos são favorecidos em detrimento de outros, o que desafia a lógica de *local ownership* e a sustentabilidade do processo (PARIS, SISK, 2009).

A quarta questão está relacionada ao perigo em tornar a população e a elite política dependente da presença internacional. Isso fomenta as críticas ao processo de construção do Estado como uma iniciativa imperialista, uma vez que as reformas podem gerar novas dinâmicas políticas e econômicas que induz à dependência externa. Por isso, processos de *statebuilding* devem “(...) promover as condições para a paz auto-sustentável, por meio de governança efetiva e legítima”, atentando-se à construção de capacidade fiscal e ao desenvolvimento de atividades produtivas rentáveis (PARIS, SISK, 2009, p. 308, tradução própria).

Por fim, a quinta questão refere-se à importância da coerência organizacional e normativa das operações. Dito de outro modo, processos de construção do Estado exigem a coordenação entre os atores envolvidos, bem como os recursos disponibilizados por eles (coerência organizacional). A necessidade pelo segundo tipo (coerência normativa) “(...) tem origem nas disjunções e inconsistências entre valores que os *statebuilders*<sup>25</sup> articulam (muitas vezes deduzidos de normas universais) e os valores refletidos pelas políticas realizadas por eles, e os resultados dessas políticas” (PARIS, SISK, 2009, p. 309, tradução própria).

---

<sup>25</sup> *Statebuilders* são os agentes integrantes de operações de *statebuilding* (construção do Estado).

Desse modo, observa-se que valores universais nem sempre servem como soluções aos problemas locais. Apesar das motivações domésticas e internacionais e dos efeitos a nível regional e global, os conflitos civis “(...) são predominantemente um fenômeno local, lutado e vivenciado por indivíduos e grupos que vivem em um contexto sócio-cultural particular” (PARIS, SISK, 2009, p. 305, tradução própria). Logo, muitas vezes, os valores promovidos pelos atores internacionais podem ser incongruentes aos valores, às tradições e à cultura da sociedade local e, portanto, comprometer a efetividade e a legitimidade da operação aos olhos desta. Dentre esses valores tidos como universais, predominam aqueles da tradição liberal-democrática (PARIS, SISK, 2009).

### ***1.2.2 Paz Liberal***

A associação entre paz e liberalismo remonta ao ideário wilsoniano<sup>26</sup> do pós-Primeira Guerra Mundial. Wilson defendia a democracia de mercado como modelo máximo de desenvolvimento político, o qual deveria ser expandido a outros países, a fim de garantir a paz a nível doméstico e internacional. Com o apogeu capitalista ao fim da Guerra Fria, sua proposta repercutiu sobre os parâmetros de operações de paz no mundo contemporâneo (PARIS, 2004). “A partir desse momento, consolida-se gradativamente o que se denomina de “paz liberal”, consubstanciando o início de uma revisão normativa e institucional das operações de paz” (BRAGA, MATIJASCIC, 2019, p. 186).

Em meio a essa transformação normativa, observa-se também um maior engajamento internacional nas diversas atividades relacionadas à paz. No entanto, é necessário analisar de maneira crítica a natureza dos atores e das instituições envolvidas, os tipos de práticas realizadas e os interesses defendidos. Diante disso, vale-se da definição de paz liberal como a forma dominante promovida pela comunidade internacional e que “reflete os interesses práticos e ideológicos dos principais Estados do Norte Global, das principais organizações internacionais e das instituições financeiras internacionais” (MAC GINTY, 2011, p. 20, tradução própria).

Nesse sentido, as intervenções são justificadas com base na linguagem do liberalismo. Embora não exista uma descrição única para essa teoria, ela apresenta seis elementos

---

<sup>26</sup> Woodrow Wilson era o presidente dos EUA ao final da Primeira Guerra Mundial (1919). Ele é reconhecido pela sua contribuição para a criação da Liga das Nações, ao sugerir um plano para a paz mundial, baseado na concepção liberal da paz (PARIS, 2004).

fundamentais. Primeiro, o foco no indivíduo como a principal unidade política<sup>27</sup>. Segundo, a defesa dos princípios de tolerância, diversidade e igualdade de oportunidades. Terceiro, a promoção e a crença na universalidade das liberdades individuais. Quarto, o otimismo em torno da capacidade de reforma e modernização dos indivíduos e das instituições, como meio para solucionar seus problemas. Quinto, a crença na racionalidade. E, por último, a defesa e a promoção do direito à propriedade, da lei e do livre-mercado. De acordo com essas noções e apoiado no fato que os atores e instituições envolvidos nas operações de paz compartilham uma visão de mundo inserida no liberalismo, a paz liberal pode ser entendida como prescritiva. Em outras palavras, é elaborada uma receita às intervenções internacionais, baseada na noção de superioridade desse ideário (MAC GINTY, 2011).

A crença na superioridade dos valores liberais e suas formas de organização social, política e econômica “(...) está baseada nos ‘sucessos’ gerados pelo livre-mercado, liberdade individual e formas democráticas de organização política” (MAC GINTY, 2011, p. 28, tradução própria). Isto é, na noção, que surgiu ao final da Guerra Fria, de que o liberalismo é um modelo invencível de organização política e em prol da promoção da paz é atrativa para a maioria dos governos e organizações internacionais. Diante disso, observa-se que a paz liberal sustenta a hipótese de que Estados democráticos (através de constituições, eleições, direitos políticos e civis, e Estado de direito<sup>28</sup>) e adeptos ao livre-mercado não entram em conflitos uns com os outros (MAC GINTY, 2011).

Porém, os Estados liberais se envolvem em confrontos contra Estados não-liberais ou falidos. Levando-se em conta as preocupações com as condições de vida dos indivíduos nesses Estados e a confiança nas reformas individuais e institucionais, um país, ou um grupo de países e organizações internacionais, vê-se na responsabilidade e no dever de intervir de maneira menos ou mais coercitiva - a depender das dificuldades em cada contexto (MAC GINTY, 2011).

Após o 11 de setembro, a confiança sobre as práticas do liberalismo foi intensificada, tendo em vista sua capacidade de “salvar o mundo” da guerra, da pobreza e do terrorismo. Esse evento também se destaca pela adesão a três novos elementos: tendência a intervenções de caráter militar e coercitivo, a interpretação neoliberal da economia e o etnocentrismo. De acordo com o primeiro, Estados não-liberais representam uma ameaça à segurança internacional,

---

<sup>27</sup> “Em alguns casos, a soberania dos indivíduos pode ser anulada pelo Estado ou pela economia, mas a identificação do indivíduo como essencialmente o ator político soberano separa o liberalismo das demais ideologias que se apoiam em hierarquias e coletivos rígidos” (MAC GINTY, 2011, p. 26, tradução própria).

<sup>28</sup> Estado de direito implica a adequação a uma estrutura institucional-legal e a aplicação da lei de maneira imparcial, em respeito aos direitos humanos e das minorias, bem como um judiciário independente (DOUGLAS et al, 2004, p. 20).

justificando o uso da violência e/ou de outros meios coercitivos (como sanções econômicas). O segundo elemento leva em conta a confiança depositada sobre as medidas liberalizantes em prol da promoção do crescimento econômico, em detrimento do papel do Estado como provedor do bem-estar social. E, por último, o etnocentrismo significa a “(...) tendência a considerar códigos sociais, políticos e econômicos ocidentais como adequados em contextos não-ocidentais” (MAC GINTY, 2011, p. 30, tradução própria). Dito de outro modo, o etnocentrismo desconsidera aspectos da política, economia, sociedade e cultura locais.

Diante disso, pode-se dizer que a tese liberal sobre a paz estabelece um nível de comparação entre os Estados, com base na presença ou não da democracia e do neoliberalismo como regimes político e econômico, respectivamente. Porém, em se tratando de Estados em situação pós-conflito, raramente seus sistemas políticos ou econômicos estão consolidados. Nesse contexto, destaca-se a capacidade de reforma, construção e estabilização das instituições políticas e econômicas desses países, atribuindo maior relevância às operações de *peacebuilding* e *statebuilding* (MAC GINTY, 2011; PARIS, 2004).

No centro da teoria e da prática de construção da paz no molde liberal está a prática de construção do Estado. Esta gira em torno da adequação ao modelo ocidental, a fim de criar as condições para interação política e, sobretudo, econômica com o Norte Global. Desse modo, “(...) a paz liberal pode ser considerada um sistema que facilita a continuação de um sistema político internacional essencialmente conservador, no qual os mesmos interesses políticos e econômicos perpetuam sua própria dominação” (MAC GINTY, 2011, p. 44, tradução própria).

Aponta-se, então, o caráter internacionalizante das operações de *peacebuilding*. Isto é:

[a paz liberal] tem o potencial de moldar uma série de relações e percepções dentro de uma sociedade pós-conflito. Relações entre cidadãos, entre cidadãos e o Estado, e entre o Estado, os cidadãos e o mercado podem ser afetadas por fatores externos. Atores internacionais podem enxergar suas intervenções em pequena escala, inócuas e ‘neutras’. Contudo, a lógica internacionalizante das intervenções de paz liberal pode ter um enorme impacto cultural (MAC GINTY, 2011, p. 39 e 40, tradução própria).

Entretanto, de acordo com as características supracitadas, podem ser encontradas na literatura sobre *peacebuilding* algumas críticas à paz liberal. Estas indicam aspectos das intervenções que tornam a paz construída de má qualidade, ilusória e insustentável (MAC GINTY, 2011).

Em primeiro lugar, avalia-se o caráter prescritivo das intervenções liberais. A implementação de um programa predeterminado, embora modulado para servir às circunstâncias locais, baseia-se na superioridade do modelo político (democracia) e econômico

(neoliberalismo) ocidental. Isso torna as intervenções liberais essencialmente tecnocráticas e rígidas (MAC GINTY, 2011), não obstante seja necessário certa flexibilidade e habilidade de improvisação para lidar com desafios que surgirem ao longo do processo (PARIS, SISK, 2009).

Observa-se, então, que as reformas se ocupam mais de questões relativas à eficiência do que à legitimidade das instituições. Isto é, em razão do aspecto etnocêntrico da paz liberal, as intervenções “buscam reproduzir formas de paz e governança” que refletem os interesses do Norte Global, negligenciando os valores, as tradições e os interesses do Estado anfitrião (MAC GINTY, 2011, p. 42). Dessa forma, criam-se instituições governamentais falhas, na medida em que não encontram legitimidade frente à população local.

Ademais, baseada em uma série de atividades tecnocráticas, a operação se torna limitada e superficial, pois “(...) responde primariamente às manifestações do conflito em vez de suas causas estruturais fundamentais” (MAC GINTY, 2011, p. 42, tradução própria). Logo, as relações de poder que, muitas vezes, incitam o conflito em primeiro lugar, permanecem inalteradas. Aliado a cronogramas e orçamentos de curto-prazo, esses aspectos tornam a operação e a paz insustentáveis no longo prazo (MAC GINTY, 2011).

Devido à imposição de um modelo que reflete a visão de mundo vigente no sistema internacional, dominado pelas principais nações do Norte Global, a paz liberal adquire um caráter autoritário e conservador. Estes países se veem como defensores dos ideais liberais (democracia e livre-mercado) e, logo, no dever de reformar Estados não-liberais e falidos, não somente em defesa da paz e segurança internacional, como também de seus interesses e do *status quo* que as privilegia (MAC GINTY, 2011).

E apesar do envolvimento de diversos atores e instituições, os interesses das operações são essencialmente os interesses dos Estados ocidentais colocados sob a bandeira das organizações internacionais. Dessa forma, observa-se uma estrutura coercitiva entre os participantes, sustentada por laços políticos e econômicos. Em outras palavras, os ideais liberais são amplamente aceitos entre os Estados, a fim de assegurar “acesso a recursos ou (...) uma posição de poder ou influência” na arena internacional (MAC GINTY, 2011, p. 35, tradução própria).

Dentro dessa rede de atores, o imperativo da segurança torna contagiosa a tendência ao emprego da força militar. Pode-se dizer que a mobilização de forças militares pelos países do Norte Global fornece as condições de segurança para atividades humanitárias e de desenvolvimento. Com isso, instituições voltadas a estas práticas veem-se obrigadas a cooperar com os meios militares dos atores centrais, a fim de garantir recursos e condições à sua atuação. Porém, “até que ponto a contaminação pelo contato com forças militares engajadas em

campanhas ofensivas é aceitável se isso facilitar fins humanitários e de desenvolvimento mais positivos?” (MAC GINTY, 2011, p. 36, tradução própria). Pois, mesmo que o emprego da força física apresente boas intenções, os danos causados acidentalmente comprometem os esforços já realizados (MAC GINTY, 2011).

Além disso, há também o imperativo do modelo neoliberal que privilegia o aspecto econômico, desconsiderando o custo social. Em outras palavras, são priorizadas medidas liberalizantes, de modo que o Estado também se oriente em prol do mercado. Contudo, sociedades em situação pós-conflito carecem de serviços sociais, que devem ser fornecidos pelo poder público, a fim de garantir-lhe legitimidade e colocar o país na esteira do desenvolvimento (em seu sentido, econômico, social e humano<sup>29</sup>). Desse modo, pode-se dizer que a prioridade conferida à economia contraria a diversidade necessária para lidar com a complexidade das operações de *peacebuilding* (MAC GINTY, 2011).

Por fim, as intervenções liberais são consideradas elitistas, uma vez que conferem autoridade à elite política e econômica a nível internacional e nacional. Na esfera internacional, esse aspecto pode ser percebido em relação ao autoritarismo da paz liberal, quando esta visa a manutenção do *status quo* na política e economia global. Já a nível nacional, observa-se que o processo de *statebuilding* preocupa-se mais com o governo central, do que com as demais unidades de poder. No entanto, os Estados que emergem de guerras civis se caracterizam pela fragmentação do poder político, de modo que a desconsideração dos níveis de poder local (líderes tribais, líderes religiosos, senhores de guerra, chefes de milícias) pode minar a autoridade do governo central (MAC GINTY, 2011; PARIS, SISK, 2009).

Em suma:

(...) a paz liberal, muitas vezes, produz uma paz de má qualidade em sociedades emergindo de guerras civis. A violência direta pode ter cessado, um acordo de paz pode ter sido instalado e a assistência internacional à paz pode estar fluindo, mas outras formas de exclusão e violência indireta persistem. A nível local, a ‘paz’ pode ser caracterizada por insegurança, pobreza, discriminação e estagnação política (MAC GINTY, 2011, p. 42, tradução própria).

Diante disso, a criação de instituições públicas democráticas, a realização de eleições e a liberalização econômica dão apenas a impressão de paz. Internamente, perpetuam a insegurança, a corrupção e a pobreza. E externamente, o “novo Estado” se insere em um sistema hierárquico, no qual continua submetido aos interesses das principais potências neoliberais. No

---

<sup>29</sup> Considera-se aqui o conceito de desenvolvimento humano elaborado por Amartya Sen. Ele destaca o fator humano, o que significa que o desenvolvimento está atrelado à construção de capacidades e oportunidades aos indivíduos (SEN, 1991; SEN, 1993).

entanto, enquanto as organizações internacionais e as instituições financeiras internacionais permanecerem dominadas pelos interesses do Norte Global, as operações de paz pelo viés liberal persistirão. Isso se deve ao fato de que são esses países e essas agências que encomendam e financiam as intervenções (MAC GINTY, 2011).

Dentro da visão liberal sobre os processos de construção da paz e do Estado, duas práticas são comumente recomendadas: reforma do setor de segurança (RSS) e desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) - estando esta, geralmente, inserida naquela. Dada a centralidade do princípio de segurança e da noção reformista da intervenção liberal, aliada à defesa do modelo de Estado moderno (detentor do monopólio legítimo do uso da força), essas iniciativas buscam reconstituir a autoridade e legitimidade estatal, via democratização (BRZOSKA, 2000; MAC GINTY, 2011). Dessa forma, “os indivíduos confiam seus direitos a um Estado unificado mas representativo” (MAC GINTY, 2011, p. 14, tradução própria).

A partir disso, RSS e DDR pretendem viabilizar condições estruturais e individuais para o crescimento econômico. Observa-se, então, a conexão dos dois imperativos do viés liberal: segurança e economia. Dito de outro modo, a segurança possibilita a estabilização, bem como circunstâncias adequadas para que os indivíduos busquem desenvolver-se social e economicamente. Ao fim, o objetivo é impedir que recorram à violência como meio de desafiar a autoridade estatal, sustentando os esforços internacionais em prol da paz em seu molde liberal-democrático (BRZOSKA, 2000; MAC GINTY, 2011; SEDRA, 2003). Logo, essas práticas mostram-se componentes importantes do processo de construção da paz e, por isso, serão discutidas mais detalhadamente a seguir.

### **1.3 Reforma do Setor de Segurança (RSS)**

O termo “setor de segurança” (SS) refere-se às instituições responsáveis pela proteção do Estado e da população. Ele abrange todas as forças de segurança: militares, paramilitares, policiais e serviços de inteligência, incluindo os órgãos de fiscalização e administração (DOUGLAS et al, 2004). Ao longo do conflito, elas estão mais presentes nos processos decisórios, uma vez que são responsáveis pela promoção e manutenção do equilíbrio na estrutura de poder (BRZOSKA, 2000).

Dessa forma, em Estados pós-conflito, o SS tem um papel fundamental na preservação e continuidade do regime no governo, ao mesmo tempo em que atuam na proteção da sociedade (BRZOSKA, 2000). Nesses contextos de fragilidade, a reforma do setor de segurança (RSS) se

faz necessária em prol do combate à corrupção e da adequação aos princípios democráticos (UNITED NATIONS, WORLD BANK, 2018).

Os programas de RSS são essenciais ao processo de construção da paz pós-conflito, pois estabelecem forças e instituições de segurança mais inclusivas e profissionais, com o intuito de evitar o retorno à violência. Valem-se também do fomento à transparência das instituições, do tratamento dos sofrimentos das vítimas, da promoção de diálogo e representatividade, e da construção de confiança no setor de segurança. Observa-se, então, que a RSS compõe o projeto de reconstrução e estabilização dos países em situação pós-conflito (UNITED NATIONS, WORLD BANK, 2018).

É ideal que os programas de RSS se apresentem em diferentes dimensões: política, econômica, institucional e social. Em termos práticos, isso quer dizer que as forças de segurança devem passar ao controle civil (dimensão política), funcionar com recursos mínimos (dimensão econômica), ser profissionalizadas de acordo com suas funções específicas (dimensão institucional) e garantir a segurança física da população (dimensão social) (BRZOSKA, 2000). Diante disso, o objetivo do programa de RSS é:

(...) estabelecer a boa governança dentro do próprio setor e melhorar a capacidade nacional de desenvolver sistemas governança política e econômica que beneficiem a sociedade como um todo e promova a criação de um ambiente seguro nos níveis internacional, regional, nacional e local (BALL, 2000, p. 14, tradução própria).

No entanto, o setor de segurança não se limita à proteção e defesa da sociedade em todos os seus níveis. Ele também se ocupa do desenvolvimento econômico e político, uma vez que seus atores se abstêm de seus interesses particulares (BALL, 2000). Dessa forma, a boa governança é condição importante para o desenvolvimento da sociedade (DOUGLAS et al, 2004). Ela se dá pela realização de processos decisórios coerentes e transparentes que levam em consideração as percepções e contribuições da sociedade civil (BALL, 2000).

Estabelecer a boa governança no SS significa adequá-lo aos princípios democráticos de: participação, Estado de direito, transparência, responsividade e responsabilidade, consenso, igualdade e inclusividade, eficiência e eficácia (DOUGLAS et al, 2004). Em outras palavras, as organizações e os atores do SS devem operar sem corrupção, dentro das normas democráticas. Para isso, as reformas organizacional e institucional são essenciais, bem como investimentos na construção de capacidade humana, incluindo treinamentos para fins militares e para a proteção dos direitos humanos (BALL, 2000).

Do contrário, a má governança pode resultar em reincidência de conflito, devido ao agravamento das condições políticas e econômicas que deram início à guerra civil. Logo, observa-se que o SS tem papel fundamental na prevenção desses ciclos viciosos de violência. A adequação à boa governança torna as instituições governamentais mais abrangentes, compostas por mecanismos não-violentos e comprometidas com a reforma e com o processo de paz (WALTER, 2015).

Em suma, pode-se dizer que a reforma adequa o SS aos princípios de uma sociedade democrática. Nesta, a sociedade civil desempenha um papel importante no monitoramento das forças de segurança. Atores não-governamentais envolvem-se em assuntos do governo, a fim de oferecer não só críticas, mas também contribuições. A mídia, por exemplo, é um ator importante para a circulação de informações e ideias. Porém, em sociedades que sofrem as consequências de anos de conflito - entre elas a pobreza e a precariedade do serviço público de educação - há pouco conhecimento sobre temas de segurança. Por isso, devem existir esforços para a comunicação efetiva com a população e o fortalecimento da capacidade de participação política dos indivíduos (BALL, 2000).

A reforma também deve assegurar o controle civil do SS. Isto é, os cargos nas forças de segurança e nos serviços de administração e fiscalização do setor devem ser ocupados por oficiais civis independentes, capazes de atuar na promoção dos valores democráticos e na defesa do direito de todos os cidadãos igualmente. Diante disso, é imprescindível que os indivíduos que estiveram envolvidos em abusos de direitos humanos ou direitos civis sejam impedidos de assumir cargos no setor de segurança e, ainda, sejam punidos por tais atos, em justiça às vítimas (BALL, 2000).

Esse processo de punição e reparação é denominado justiça compensatória e tem o objetivo de abordar os ressentimentos e sofrimentos causados ao longo dos anos de conflito. Por meio dele, busca-se identificar e reconhecer ilegalidades, responsabilizar os culpados pelos abusos, reconhecer o sofrimento das vítimas e recompensá-las por perdas físicas e emocionais. Além disso, visa reformar instituições a fim de prevenir a recorrência dos casos de abusos e violações e, em última instância, estabelecer uma relação de confiança entre o governo e a comunidade (USIP, 2021a).

A transparência nos planejamentos e orçamentos é outro requisito a ser desenvolvido. Essas informações devem ser disponibilizadas para o governo e para o grande público (exceto dados confidenciais acessíveis apenas aos encarregados de fiscalização do setor de segurança). Caso contrário, a falta de transparência facilita a alocação errônea de recursos e prejudica a estabilidade econômica. Por isso, as políticas e os programas de segurança (sejam eles

nacionais, regionais ou internacionais) devem ser debatidos e aprovados no âmbito legislativo; e todo o orçamento também deve ser conferido e aprovado, indicando a associação entre os ministérios da defesa e de finanças (BALL, 2000).

Tendo em vista os objetivos e as metas ideais da RSS, é possível entendê-la como um processo de construção de capacidade nacional para manutenção da estabilidade e promoção do desenvolvimento. Em Estados pós-conflito, em situação de fragilidade, essa iniciativa parte de atores externos, que atuam no fortalecimento das instituições de segurança, fornecendo apoio técnico e financeiro para a capacitação e equipamento adequado (BALL, 2000).

É de suma importância o treinamento especializado de acordo com a função a ser desempenhada por cada um dos departamentos (BALL, 2000). Por exemplo: as forças do exército devem ser mais fortemente equipadas e unificadas, e as forças policiais, pouco armadas e dispersas conforme a densidade populacional. Além disso, apesar da especialização, todos os treinamentos devem incluir habilidades em prol da defesa dos direitos humanos (BRZOSKA, 2000).

Geralmente, uma sociedade que conviveu por anos com a repressão pelas forças de segurança encontra dificuldades para confiar nas motivações e nos objetivos de uma reforma. Ademais, os oficiais de segurança que se beneficiaram de comportamentos abusivos e corruptos podem ser resistentes à adequação aos princípios democráticos. Nesse sentido, a comunidade internacional deve se orientar pelas práticas de construção de confiança e justiça compensatória, estabelecendo relações amistosas com as comunidades, os governantes e as forças de segurança - e entre eles (BALL, 2000).

A atuação da comunidade internacional requer um planejamento coordenado, coerente, amplo e estratégico, com o objetivo de institucionalizar mecanismos de monitoramento e avaliação das necessidades e desenvolver políticas adequadas. O projeto deve ser elaborado em colaboração entre todos os atores envolvidos (nacionais, internacionais, governamentais e não-governamentais), através de meios de comunicação eficientes. Dessa forma, leva-se em conta os interesses, os objetivos e os recursos de cada um, bem como as diversas áreas (política, de segurança, de desenvolvimento e social) em que oferecem assistência, evitando a implementação de iniciativas descoordenadas, contraditórias ou atrasadas (BALL, 2000).

Além disso, deve-se garantir o comprometimento por parte da liderança nacional. Esta tem o papel de obter o apoio da população, tornar o processo efetivo e sustentável e evitar conspirações por parte da oposição. Também, é fundamental que a elaboração do projeto leve em conta a dinâmica local vigente, com o intuito de fortalecer sistemas e estruturas nacionais

e, no futuro, transferir a responsabilidade a elas, assegurando a continuidade do processo (BALL, 2000).

Por fim, destaca-se que a assistência externa (regional ou internacional) deve ser fornecida de maneira sólida, constante e a longo prazo (UNITED NATIONS, WORLD BANK, 2018), uma vez que a solidificação do processo pode demorar tanto quanto durou o próprio conflito. De acordo com o USIP, países em situação de pós-conflito convivem com o chamado “fardo da violência a longo prazo”, o que deve ser considerado no planejamento do processo de construção da paz, dada a complexidade dos efeitos da violência sobre indivíduos e instituições (USIP, 2021b).

#### **1.4 Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR)**

Com base nas experiências ao longo da década de 1990, as Nações Unidas reconheceram o programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) como componente indispensável das operações de construção da paz pós-conflito. Devido à necessidade de estabilidade imediata, eles foram incorporados à primeira fase das operações. Ainda, de acordo com um relatório de fevereiro de 2000 do Secretário Geral (Kofi Annan), no longo prazo, os programas de DDR têm papel fundamental na redução da probabilidade de retorno à violência e no processo de transição para a paz (SEDRA, 2003).

De acordo com o acrônimo, o programa de DDR é composto por três principais processos: desarmamento, desmobilização e reintegração dos ex-combatentes<sup>30</sup>. No entanto, o programa estabelece uma ligação entre os aspectos civil e militar das operações de paz (DOUGLAS et al, 2004), e aborda diversas dimensões: política, militar, de segurança, humanitária, social e econômica (UNDP, 2012). Logo, na prática, o programa adquire maior complexidade, uma vez que se ocupa de iniciativas em prol da assistência humanitária, estabilização, recuperação e transição para paz, e desenvolvimento das comunidades afetadas pelo conflito (UNITED NATIONS, 2014).

Muito embora o termo “desmobilização” represente a segunda letra da abreviação, esta é a primeira etapa do programa de DDR, na qual o desarmamento é um elemento fundamental. Durante essa etapa, os combatentes são alocados em acampamentos ou direcionados a centros temporários, onde são registrados, contabilizados, desarmados, preparados e aconselhados

---

<sup>30</sup> Nesse contexto, o termo combatente não se limita aos soldados de um grupo armado. Todos aqueles envolvidos no grupo, sejam pessoas trabalhando em logística e administração ou crianças e mulheres abduzidas, são potenciais beneficiários dos programas de DDR (DOUGLAS et al, 2004).

sobre o processo de reintegração (DOUGLAS et al, 2004). Em suma, a desmobilização consiste no processo formal e controlado de redução ou dismantelamento das forças armadas oficiais ou de grupos armados ilegais (UNITED NATIONS, 1999).

Desarmamento refere-se ao processo de coleta, controle e eliminação de armamentos (armas leves e pequenas, munições, explosivos e armas pesadas) dos ex-combatentes e também da população civil (UNITED NATIONS, 1999). Isso pode ser considerado uma medida de construção de confiança, tendo em vista a insegurança da população em Estados pós-conflito. Nesse sentido, o objetivo do processo de desarmamento é gerar condições para formas não-violentas de resolução de conflitos. Em termos práticos, isso se traduz na diminuição de armas em circulação e no controle da presença delas na sociedade, de modo que resulte em redução da ameaça à segurança humana, garantindo a sustentabilidade do processo de paz (DOUGLAS et al, 2004).

O fim do programa de desmobilização ocorre quando os ex-combatentes são dispensados e retornam à vida em comunidade. Esse período, também conhecido como reinserção, pode ser considerado uma transição entre desmobilização e reintegração, ou a primeira fase desta última. De qualquer forma, é tida como uma etapa crítica, pois o sucesso do programa de DDR como um todo depende dela (DOUGLAS et al, 2004).

Por sua vez, a reintegração é o processo de obtenção do *status* de civil pelos ex-combatentes. A reintegração é um processo de dimensão econômica e social, integrado ao projeto de desenvolvimento nacional. Por isso, não possui prazos estipulados e exige que o governo nacional assuma a responsabilidade (assistido por atores regionais e internacionais). Num panorama geral e a longo prazo, os programas de reintegração e desenvolvimento buscam melhorar as condições de reintegração a nível nacional (DOUGLAS et al, 2004).

Na prática, no processo de reintegração, os ex-combatentes são integrados à sociedade e ao mercado de trabalho, com emprego e renda alternativos à situação anterior ao conflito. Os serviços oferecidos pelos programas de reintegração buscam assegurar a desmobilização desses indivíduos e a escolha por um modo de vida civil. Com isso, eles tornam-se membros da comunidade, responsáveis pelo desenvolvimento desta. Para tanto, os programas devem garantir oportunidades de emprego e boas condições de acomodação, renda e sobrevivência por meios pacíficos (DOUGLAS et al, 2004).

Em última instância, o objetivo do programa de DDR é restabelecer ou construir a confiança entre as partes em conflito, as comunidades e o governo nacional, no chamado processo de reconciliação (UNDP, 2012). Muito embora o objetivo primeiro seja a reintegração social e econômica dos ex-combatentes, num panorama geral, toda a comunidade se beneficia

da iniciativa. Do contrário, os ex-combatentes encontram vantagens em se rearmar e manter ligações com os comandantes locais. Portanto, o programa de DDR tem o intuito de contribuir para a segurança e estabilidade do país, por meio da prevenção do retorno à violência, e da disponibilização de recursos humanos e financeiros para o desenvolvimento do país (DOUGLAS et al, 2004).

#### ***1.4.1 Beneficiários do programa de DDR***

Conflitos intraestatais geralmente envolvem forças de segurança nacionais, forças armadas ilegais e civis, os quais adquirem armas leves e pequenas (que são de fácil acesso e manuseio) para defesa pessoal. Por isso, os programas de desarmamento devem ser destinados às forças legais, às milícias e outros grupos ilegais, e à população. No entanto, as iniciativas devem ser adequadas para cada grupo-alvo, tendo em vista suas particularidades (DOUGLAS et al, 2004).

No processo de desmobilização, os grupos-alvo também são bastante heterogêneos. Dentre eles, mulheres, crianças e jovens, combatentes idosos, feridos e doentes, mercenários, estrangeiros, membros das forças oficiais, bem como familiares e dependentes. Cada um possui origem e necessidades distintas, as quais devem ser tratadas de maneira específica. Além disso, é elaborado um critério de seleção e priorização, levando em conta principalmente a vulnerabilidade dos indivíduos (DOUGLAS et al, 2004).

Na etapa de reintegração, são priorizadas as regiões mais desfavorecidas e grupos mais vulneráveis; aqueles que não encontram maiores dificuldades, não necessitam de assistência a longo prazo. Além disso, novos critérios são adicionados aos grupos-alvo e a assistência é oferecida de maneira personalizada. Tendo em vista as particularidades dos ex-combatentes, eles podem ser diferenciados de acordo com idade, gênero, estado civil, número de dependentes, qualificações e experiências e expectativas. Também são levados em consideração indicadores sociais, como: identidade étnica, tempo de experiência no conflito, traumas psíquicos e danos físicos causados pelo conflito, histórico urbano ou rural, desejo de retornar à comunidade natal ou ingressar em uma nova (DOUGLAS et al, 2004).

Nota-se que o processo de reintegração transfere o foco sobre os ex-combatentes para as comunidades. A princípio, é importante que as aspirações e as necessidades daqueles sejam priorizadas. Eles devem ser orientados de maneira realista e alinhada à conjuntura política e econômica das comunidades para onde desejam ir. No entanto, também é necessário que haja melhorias na capacidade de absorção e preparação das comunidades. Para isso, projetos de

orientação e conscientização são direcionados à população, para assegurar o acolhimento dos ex-combatentes e evitar relações baseadas em preconceitos. Dessa forma, as habilidades e as necessidades dos indivíduos são igualadas às condições das comunidades, a fim de torná-los produtivos e prevenir o retorno à violência e ao crime (DOUGLAS et al, 2004).

Em última instância, o objetivo do programa de DDR é restabelecer ou construir a confiança entre as partes em conflito, as comunidades e o governo nacional, no chamado processo de reconciliação (UNDP, 2012). Muito embora o objetivo primeiro seja a reintegração social e econômica dos ex-combatentes, num panorama geral, toda a comunidade se beneficia da iniciativa. Do contrário, os ex-combatentes encontram vantagens em se rearmar e manter ligações com os comandantes locais. Portanto, o programa de DDR tem o intuito de contribuir para a segurança e estabilidade do país, por meio da prevenção do retorno à violência, e da disponibilização de recursos humanos e financeiros para o desenvolvimento do país (DOUGLAS et al, 2004).

#### ***1.4.2 Princípios e condições***

As Nações Unidas, e mais especificamente o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), identificam princípios que devem orientar os processos do programa de DDR. São eles: segurança, transparência, sustentabilidade, planejamento adequado e comprometimento político. De maneira geral, eles podem ser considerados condições para o planejamento e a implementação do programa (DOUGLAS et al, 2004).

Em primeiro lugar, o princípio da segurança implica as dimensões nacional, local, pública, pessoal, política, civil e econômica. Ele é, provavelmente, a condição mais importante para a realização do desarmamento, tendo em vista a segurança dos indivíduos, do local e do processo de coleta, armazenamento e/ou destruição das armas. Além disso, a proteção dos ex-combatentes ao longo e após a desmobilização é essencial para assegurar sua conclusão e sustentabilidade. Do contrário, o sentimento de insegurança pode gerar uma percepção negativa e reduzir a confiança sobre o programa, resultando no rearmamento dos indivíduos (DOUGLAS et al, 2004).

Em segundo lugar, a transparência é condição fundamental ao longo de todo o programa de DDR. No desarmamento, tanto a população quanto os ex-combatentes devem ser capazes de compreender e visualizar o processo de coleta e destruição das armas. Além disso, as demais etapas da desmobilização e as possibilidades para reintegração devem ser expressas de maneira clara e realista aos indivíduos. Isso pode ser realizado por meio de campanhas informativas em

parceria com membros das comunidades, como forma de assegurar a comunicação efetiva, nos moldes culturais da população local. Diante disso, o programa adquire maior representatividade e credibilidade (DOUGLAS et al, 2004).

Em terceiro lugar, a sustentabilidade do programa refere-se à suficiência de recursos financeiros e humanos necessários para a meta do programa. Antes de atingir todas as comunidades, a desmobilização inicia em um local determinado e, em seguida, se expande para outras áreas. Dessa forma, a boa alocação e a atenção à demanda por recursos ao longo do processo são condições importantes para a sustentabilidade. Do contrário, a falta de recursos pode gerar atrasos, minar a confiança dos grupos-alvo sobre o processo e comprometer o planejamento e os esforços já realizados. Em linhas gerais, o programa de DDR deve ser pensado como um processo contínuo e de longo prazo, no qual a efetividade e o monitoramento das etapas anteriores são essenciais para a dinâmica e o sucesso do programa (DOUGLAS et al, 2004).

Em quarto lugar, apesar da fragilidade em cenários pós-conflito, o planejamento dos programas de DDR exige preparação e tempo adequados, a fim de evitar problemas logísticos para o governo nacional ou para a administração interina. Ele deve ter início durante as negociações do acordo de paz: as discussões e o documento resultante delas devem abordar as metas, as diretrizes, o cronograma, o critério de elegibilidade<sup>31</sup>, os possíveis obstáculos e os recursos necessários para o programa (DOUGLAS et al, 2004).

Ademais, o planejamento prévio, ao longo do acordo de paz é importante, pois a fase de implementação exige o consenso entre os representantes políticos nacionais e internacionais e as partes em conflito, de modo que se pressupõe a instauração de um cessar-fogo. O consentimento e o apoio das forças armadas oficiais e dos senhores de guerra também são essenciais, uma vez que eles detêm o controle sobre suas tropas. Além disso, a fase de preparação deve contar com a participação dos grupos-alvo e das comunidades, tendo em vista a credibilidade, a transparência, a adesão e a sustentabilidade do programa. Em suma, um bom planejamento garante ao programa uma base de apoio sólida (DOUGLAS et al, 2004).

Programas de DDR ocorrem em cenários complexos, devido à fragilidade das situações pós-conflito e às múltiplas dimensões que abordam: política, militar, de segurança, humanitária, social e econômica (UNDP, 2012). Diante disso, muitas agências tendem a se envolver ao longo

---

<sup>31</sup> O critério de elegibilidade deve ser claro, compreensível e apresentado no início do planejamento do programa de DDR. Ele deve selecionar os grupos-alvo, levando em consideração o equilíbrio entre segurança e igualdade. Além disso, deve apontar se os indivíduos são elegíveis para todas as etapas. Por exemplo, alguns podem ser inseridos no programa a partir do processo de reintegração (UNITED NATIONS, 2014).

dos processos, introduzindo perspectivas distintas e capacidades especializadas. Por isso, o planejamento deve valer-se da distinção e, acima de tudo, da coordenação entre as atividades, de modo a evitar que elementos cruciais do processo sejam omitidos ou careçam de fundos para se realizar. Do contrário, a confiança e o compromisso dos indivíduos envolvidos no programa podem ser enfraquecidos diante da insuficiência de recursos, de atrasos e/ou descoordenação dos esforços (DOUGLAS et al, 2004, p. 24).

O planejamento e a implementação do programa exigem o compromisso (sobretudo com o cronograma), a coordenação e a flexibilidade das partes envolvidas. No entanto, não é recomendado que apenas um ministério seja encarregado. Na realidade, sugere-se que seja apontada uma instituição civil, composta de uma equipe com origem militar e civil, e indivíduos bem treinados e sensíveis às necessidades dos grupos vulneráveis (DOUGLAS et al, 2004). Ademais:

(...) se houver a possibilidade de criar uma comissão nacional e interministerial com capacidade e mandato para reunir todos os atores relevantes em um processo de DDR, ela deve ser responsável pelo programa no geral ou atuar como a plataforma de coordenação para programas específicos dos ministérios competentes, OIs [Organizações Internacionais] ou ONGs. Isso assegura que o processo de DDR será considerado uma operação nacional que é própria do povo. Não obstante, o apoio por parte das Nações Unidas e de OIs com experiência nesse campo facilita o estabelecimento desta organização e de suas agências regionais (DOUGLAS et al, 2004, p. 51, tradução própria).

Diante da fragilidade das condições de segurança em situações pós-conflito (UNDP, 2012) e das violações de direitos humanos características dos conflitos civis, da desconfiança entre a população, os grupos armados ilegais e o novo governo em estabelecimento, da destruição de boa parte da infraestrutura e da instabilidade das forças armadas e policiais nacionais, o planejamento deve concentrar-se no fornecimento de medidas de segurança. Mais especificamente, a mobilização de forças internacionais (desde que em comum acordo com os atores nacionais) garante a segurança dos indivíduos direta e indiretamente envolvidos no programa de DDR, viabilizando as condições necessárias para a realização e sustentação do processo de paz (DOUGLAS et al, 2004).

A participação da comunidade internacional também é necessária para o fornecimento de apoio financeiro e técnico, e supervisão do programa e dos órgãos envolvidos. “Ainda que programas de desmobilização exijam capacidade militar, eles podem se beneficiar significativamente da assistência de organizações humanitárias e de desenvolvimento (...)” (DOUGLAS et al, 2004, p. 52, tradução própria) desde o planejamento e ao longo da implementação. Estas contribuem para a avaliação das necessidades dos combatentes, para a

atração de doadores, para a prestação de consultoria às organizações nacionais e internacionais, para a administração do processo, para o auxílio em logística, comunicação e informação e para o planejamento de medidas de reconciliação. Dessa forma, a supervisão e o monitoramento por observadores neutros são tarefas importantes que garantem o andamento, a estabilidade e o cumprimento dos processos, bem como a confiança da sociedade sobre eles (DOUGLAS et al, 2004).

Por último, o comprometimento político pode ser entendido como uma condição para a implementação e para a durabilidade do programa de DDR. Esse compromisso reforça o papel dos doadores bilaterais e multilaterais, responsáveis pelo financiamento e pelo fortalecimento das instituições nacionais de desenvolvimento que dão continuidade ao processo de reintegração. A maioria das guerras civis terminam sem uma definição clara entre vencedores e perdedores e, portanto, em uma situação política instável e em condições econômicas precárias. Isso tem impactos sobre a intensidade e a duração dos programas de DDR, determinando seu ponto de partida, os grupos-alvo e as ações da comunidade internacional (DOUGLAS et al, 2004).

Por parte das instituições nacionais, o envolvimento do governo tem influência sobre a efetividade das medidas de reintegração, de modo que um vínculo muito forte entre o Estado e os ex-combatentes suscita o risco de reversão ao conflito. Logo, o comprometimento político visa a redução do nível de dependência destes indivíduos, principalmente, aqueles em situação de vulnerabilidade e sem representatividade no governo (DOUGLAS et al, 2004).

A dependência de serviços públicos de assistência social tem impactos na situação fiscal e política do país - que já não é positiva, devido à situação pós-conflito. Além disso, diz-se da restrição do papel do Estado, já que uma relação muito próxima com os ex-combatentes pode fortalecer vínculos de patronagem, os quais têm efeitos negativos sobre a política nacional de desenvolvimento. Nesse sentido, observa-se a ligação do processo de DDR com as iniciativas de construção do Estado e RSS: a fim de garantir a sustentabilidade dos esforços implementados a partir da transferência das responsabilidades ao governo nacional, este precisa ser estabilizado e capacitado para tal. Isso implica fortalecer as instituições estatais, construir capacidade fiscal e administrativa e assegurar a participação da sociedade civil (DOUGLAS et al, 2004).

Por fim, nota-se que, por si só, DDR não impede conflitos futuros nem restabelece a estabilidade. Ele deve ser compreendido dentro de um projeto mais amplo de recuperação e desenvolvimento, que inclui iniciativas nas áreas econômica, social e política (UNDP, 2012). No entanto, se esses programas - mais especificamente, as medidas de reintegração - não forem bem-sucedidos, podem ter efeitos negativos sobre os esforços de desenvolvimento. Em outras

palavras, se os ex-combatentes não forem inseridos social e economicamente, eles podem recorrer à violência e atividades criminais como meios de sobrevivência. Num panorama geral, “Isso prejudica a cooperação em ajuda humanitária e desenvolvimento, que pretende melhorar as condições de vida de toda a população, incluindo os ex-combatentes” (DOUGLAS et al, 2004, p. 26, tradução própria).

### ***1.4.3 Desarmamento***

É importante que o processo de desarmamento tenha início imediato após a realização do acordo de paz. Neste, devem ser delineados os princípios, os detalhes, as práticas e o cronograma do processo. Do contrário, um planejamento apressado e inadequado pode ser prejudicial, resultando em retorno à violência. Além disso, os termos para descarte e/ou destruição dos armamentos também devem ser expressos no acordo, de modo que não deixem espaço para interpretações distorcidas que comprometam os esforços do processo. “Os aspectos operacionais do programa, em termos de coleta e destruição das armas, devem ser conduzidos de maneira planejada e controlada. O controle deve ser exercido para assegurar um plano de coleta e destruição estável, progressivo e seguro” (DOUGLAS et al, 2004, p. 31, tradução própria). (DOUGLAS et al, 2004).

Como citado anteriormente, o desarmamento de ex-combatentes e o desarmamento de civis devem ser planejados e realizados separadamente, levando em conta as especificidades de cada grupo. Em se tratando do desarmamento de ex-combatentes, ele é uma etapa do processo de desmobilização e, por isso, ocorre no momento em que se apresentam nos acantonamentos ou nos pontos de coleta de armas. Nesse contexto, a ação de forças internacionais e/ou a realização de escoltas são medidas necessárias para assegurar a proteção dos ex-combatentes no processo de submissão dos armamentos. Além disso, são importantes meios de comunicação e tradução eficientes para lidar com os indivíduos, e a participação de observadores terceiros ou representantes de facções rivais para a supervisão do processo (DOUGLAS et al, 2004).

Também é necessária a assistência de uma equipe especializada no manuseio dos itens, sobretudo explosivos e munições. A atuação de especialistas é imprescindível para “(...) avaliar ameaças técnicas, treinar equipe local de EOD [Neutralização de Materiais Explosivos], planejar coleta de armas leves e pequenas, campanhas de conscientização e destruição, desenvolver a destruição e tornar sistemas seguros, e assegurar o manuseio seguro de explosivos e munições” (DOUGLAS et al, 2004, p. 34, tradução própria).

Os armamentos coletados devem ser registrados sob um número de série e os ex-combatentes envolvidos também devem ter suas informações registradas com relação aos itens submetidos. Com a conclusão da etapa de coleta, é entregue um recibo aos indivíduos e as armas são etiquetadas. Então, elas são destruídas ou armazenadas temporariamente (em caso de não haver equipamento próprio para destruição) em lugares adequados e seguros. Outra opção é a redistribuição para as forças militares ou policiais locais (DOUGLAS et al, 2004).

Em caso de reutilização, sobretudo em operações de construção da paz pós-conflito, alguns cuidados devem ser tomados para impedir que armas desapareçam ou fiquem armazenadas por muito tempo. Um cronograma deve ser estabelecido, a fim de controlar o tempo de armazenamento; e o monitoramento deve ser realizado por uma terceira parte neutra. Desde que controlada por um governo e setor de segurança legítimos, o melhor cenário é a reutilização pelas forças legais nacionais (DOUGLAS et al, 2004).

Em relação ao desarmamento de civis, o desafio é ainda maior. Ao longo dos conflitos, muitas armas são distribuídas à população civil por facções e milícias. Nesse contexto, questões de segurança e culturais<sup>32</sup> afetam negativamente o processo de desarmamento. Diante disso, são desenvolvidas medidas de incentivo à submissão voluntária de armas, como campanhas de conscientização e informação. Também podem ser realizadas trocas por alimentos e bens (como ferramentas para agricultura), por projetos de desenvolvimento necessários ou por dinheiro. Contudo, essa última alternativa (compra dos armamentos) é a menos recomendada, pois eleva o valor das armas e cria incentivos para a reaquisição. Ainda assim, a opção de coleta por meios voluntários é melhor do que por meios coercitivos, forçada pelo exército, pela polícia ou outras agências (DOUGLAS et al, 2004).

Da mesma forma, após coletadas, as armas são registradas em conjunto por agências internacionais e civis e pela polícia local, de acordo com a legislação nacional. Nesse processo, as agências tomam conhecimento da quantidade aproximada de armas existentes e dispersas na sociedade, ainda que seja permitido que algumas sejam mantidas pelos indivíduos (DOUGLAS et al, 2004). Em suma:

Garantias devem ser dadas pelas forças internacionais e/ou autoridades locais de que segurança não é um problema e que registrá-las não significa que as armas serão apreendidas imediatamente. Incentivos são frequentemente usados para estimular o registro, variando de medidas positivas, como alimentos e dinheiro, a negativas, como aplicação de leis severas e apreensão forçada das armas. Registrar armas possibilita inserir números de série num inventário e rastrear seu uso e comércio futuros. Isso

---

<sup>32</sup> A distribuição de armas por líderes de facções e grupos armados ilegais, como as milícias, torna estes itens símbolos de *status*, por meio dos quais os indivíduos sentem-se pertencentes às suas comunidades (DOUGLAS et al, 2004).

ajuda a aumentar a transparência e implementar controles (DOUGLAS et al, 2004, p. 42, tradução própria).

Outro procedimento de desarmamento é o de desminagem, ou remoção de minas terrestres. Em muitas áreas em pós-conflito, a terra agricultável é afetada por explosivos e minas, de modo que constituem uma ameaça à segurança e ao desenvolvimento agrícola. Ainda assim, são priorizadas estradas, rotas de acesso e centros urbanos. Processos de desminagem, exigem a participação de uma equipe especializada, bem como das comunidades locais e dos ex-combatentes que enterraram as minas. Estes podem auxiliar na fase de identificação e localização das minas. Após a demarcação, campanhas devem ser realizadas para informar e advertir a população em como proceder e como denunciar áreas com minas. Além disso, esses programas podem ser incluídos na fase de reintegração, criando empregos de curto prazo para ex-combatentes (DOUGLAS et al, 2004).

A redução do número de armamentos dispersos entre a população deve partir de uma estratégia de longo prazo e de uma abordagem inclusiva à sociedade civil (DOUGLAS et al, 2004). Nesse sentido, é necessário manter os esforços de monitoramento mesmo após a conclusão do programa, como forma de verificar o seu cumprimento. Isso pode ser realizado pelo governo nacional, por agências internacionais e pela própria população civil (UNITED NATIONS, 1999).

Por fim, devem ser incluídos no processo de desarmamento, protocolos regionais de não-agressão e mecanismos de controle do fluxo de armas (sobretudo do tipo leves e pequenas). A prevenção ao tráfico ilegal requer a participação e o comprometimento de todos os governos da região. Do contrário, “(...) o fracasso de impedir o fluxo de armamentos para uma área ainda volátil pode incitar conflitos contínuos e enfraquecer todos os esforços (...)” pela paz e estabilidade (UNITED NATIONS, 1999, p. 56, tradução própria).

#### ***1.4.4 Desmobilização***

Em alguns casos, pode ocorrer o fenômeno de auto-desmobilização<sup>33</sup>, no qual as forças armadas se desfazem de maneira desordenada e os combatentes se desmobilizam e tentam retornar à normalidade, sem a assistência dos programas de desmobilização. Muitos deles são encorajados por seus superiores a abandonar o grupo armado antes do acesso aos programas de

---

<sup>33</sup> Esses casos se diferenciam de deserção, pois ocorrem em situações em que os combatentes não têm obrigações ou ligações formais com as forças armadas ou os grupos armados (DOUGLAS et al, 2004).

DDR. Isso ocorre por dois motivos principais: são vistos como concorrentes aos benefícios do programa ou, no caso de indivíduos vulneráveis (mulheres e crianças), são vistos como publicidade negativa às forças armadas. No entanto, além de não serem contabilizados, estes indivíduos não passam pelo processo de desarmamento. Ainda assim, a assistência deve ser prestada a eles na etapa de reintegração (DOUGLAS et al, 2004).

Geralmente, recomenda-se a realização da desmobilização por fases, com o intuito de aumentar as chances de sucesso. “Este processo, que inclui uma fase piloto para teste, torna possível aprender com os erros nas fases iniciais; lições aprendidas podem melhorar a performance mais adiante” (DOUGLAS et al, 2004, p. 50, tradução própria) e permitem um uso mais eficiente dos recursos, aumentando a perspectiva de sustentabilidade do programa (DOUGLAS et al, 2004).

A primeira (e mais crítica) etapa da implementação do processo de desmobilização é o acampamento, no qual se obtém controle das tropas e das armas dispersas. Os combatentes devem permanecer nessas áreas apenas pelo período necessário até a transição para a fase de reintegração. Ainda assim, recursos suficientes (água potável, alimentos, equipamentos para cuidados com a saúde e higiene, condições de habitação e abrigo) devem ser destinados a estes acampamentos, levando em consideração as necessidades especiais de cada indivíduo (homens e mulheres, crianças e idosos). Além disso, a localização e a acessibilidade dessas áreas devem ser acordadas previamente entre as partes em conflito, prezando pela separação de forças inimigas e por boas condições sanitárias e humanitárias (DOUGLAS et al, 2004).

Durante o período nos acampamentos, as informações dos combatentes são registradas num banco de dados e eles recebem documentos de identificação<sup>34</sup>. Essa coleta de informações é um aspecto importante para a avaliação das necessidades especiais e das expectativas dos indivíduos e, portanto, para o planejamento do processo de reintegração. “Quanto mais cedo esses dados forem levantados, mais eficientes serão o planejamento e a utilização dos programas para os combatentes como base para medidas de monitoramento e avaliação (M&A) que são (...) realizadas paralelamente aos programas de DDR” (DOUGLAS et al, 2004, p. 56, tradução própria).

Agora ex-combatentes, os indivíduos passam pelo processo de desarmamento (como explicado na seção anterior). Em seguida, eles são orientados sobre suas condições e possibilidades econômicas, políticas, sociais, de saúde e de acomodação. Nessa etapa, eles

---

<sup>34</sup> Recomenda-se que os documentos de identificação não contenham informações sobre o grupo armado ou sobre a facção que os indivíduos pertenciam, a fim de evitar discriminação (DOUGLAS et al, 2004).

recebem treinamentos profissionalizantes, assistência para cadastro em serviços de educação, assistência para acesso à moradia, e tratamento e acompanhamento psicológico sobre seus traumas. Todas essas medidas auxiliam o processo de reinserção e reintegração ao mercado de trabalho e às suas comunidades. Elas também permitem que os ex-combatentes conheçam seus direitos e seus deveres dentro de uma democracia, para evitar que os laços de patronagem persistam (DOUGLAS et al, 2004).

Por fim, medidas para a reconciliação devem ser aplicadas ao longo do processo de desmobilização, tendo em vista a prevenção de crises e conflitos. Isso inclui promoção de treinamentos para comportamento não-violento e de espaços coletivos para engajamento em diálogos construtivos. Nesse sentido, é essencial que o programa inclua as comunidades e prepare-as para receber os ex-combatentes (DOUGLAS et al, 2004). Muitas vezes, a população e as comunidades são vistas como vítimas da violência e das consequências geradas pelo conflito. Logo, devem existir iniciativas para tratar seus ressentimentos e avaliar suas necessidades, contribuindo para o acolhimento dos ex-combatentes (UNITED NATIONS, 2014).

#### ***1.4.5 Reinserção e Reintegração***

Como forma de preencher o intervalo entre desmobilização e reintegração, recomenda-se a oferta de assistência nesse período de transição. Também conhecida como a etapa de reinserção, ela tem o objetivo de ampliar a adesão ao programa por aqueles que ainda não foram desmobilizados e assegurar boas condições àqueles que já passaram pelo processo, evitando o seu rearmamento. Essa etapa é importante, pois auxilia nas necessidades básicas dos ex-combatentes e suas famílias, através do fornecimento de transporte para realocação nas comunidades e de um pacote contendo alimentos, roupas, dinheiro, ferramentas para agricultura (DOUGLAS et al, 2004; UNITED NATIONS, 2014). Além desses pacotes de assistência, recomenda-se o desenvolvimento de programas de impacto rápido, por exemplo:

Programas de trabalho intensivo, como construção de estradas e infraestrutura, fornecem aos ex-combatentes algum tipo de emprego durante a fase transitória. Auxiliar na reconstrução da infraestrutura pode ajudar a integração social em uma comunidade, uma vez que o ex-combatente é visto como contribuindo para o potencial de desenvolvimento econômico (DOUGLAS et al, 2004, p. 61, tradução própria).

A atuação da comunidade internacional é importante na etapa de reinserção, para assegurar as capacidades de administração e o conhecimento técnico suficientes para a transição

bem-sucedida ao programa de reintegração. Além disso e do apoio financeiro, a comunidade estrangeira pode atuar na manutenção do banco de dados e informações sobre os ex-combatentes (criado durante a fase de acampamento do programa de desmobilização), pois, é necessário acompanhar o paradeiro dos indivíduos para avaliar a efetividade das medidas de reintegração (DOUGLAS et al, 2004).

Enquanto a reinserção é um processo de curto prazo que envolve assistência material e/ou financeira para satisfazer as necessidades imediatas dos ex-combatentes, a reintegração se dá no longo prazo e compreende um processo contínuo de desenvolvimento econômico e social (UNITED NATIONS, 2014, p. 154).

Logo após a fase de reinserção, o primeiro procedimento da reintegração é a orientação. Esse momento exige preparação prévia por meio de iniciativas de reconciliação para evitar confrontos sociais entre ex-combatentes e membros da comunidade. Além disso, orientação por meio de consultorias alinhadas à realidade econômica do país e às perspectivas de emprego dos indivíduos; e sistemas de informação nacionais que facilitem a coordenação e coerência do programa (DOUGLAS et al, 2004).

Os programas de reintegração também abordam a questão de moradias e terras. De imediato, são fornecidos abrigo e acomodação nas comunidades. Os indivíduos também podem ser envolvidos em projetos de reconstrução, de modo que participem da construção de suas moradias - com isso, cria-se um maior sentimento de pertencimento e propriedade sobre o processo. No entanto, a questão da terra se estende no longo prazo e carece de reformas que atendam às demandas por acesso à terra e recursos naturais (as quais, muitas vezes, compreendem as raízes dos conflitos) (DOUGLAS et al, 2004). É preciso ter em vista que:

A reinstalação de ex-combatentes em detrimento de outros grupos resultará, inevitavelmente, em novas disputas que têm o potencial de se transformar em conflitos violentos. Em contraste com terra arrendada ou comunitária, a posse de terras é um componente positivo para desenvolvimento futuro e aumento da capacidade de produção. (DOUGLAS et al, 2004, p. 81, tradução própria).

Logo, para facilitar o acesso a terras, os programas de reintegração podem ser associados a projetos existentes de treinamento agrícola e redistribuição de renda (DOUGLAS et al, 2004).

Em prol da reintegração dos ex-combatentes ao mercado de trabalho, o programa deve oferecer treinamentos e oportunidades de emprego. Cursos de capacitação e profissionalizantes elevam as chances desses indivíduos encontrarem oportunidades para as quais são qualificados. Contudo, isso exige que os treinamentos sejam adequados à realidade do mercado local e preparem os indivíduos para as demandas dos empregos civis. Dessa forma, no curto prazo,

esses cursos oferecem espaço para socialização, perspectivas futuras, emprego e renda (DOUGLAS et al, 2004).

Além disso, é necessário que o programa de reintegração incentive a criação de oportunidades de emprego, a fim de ampliar o mercado de trabalho para atender à demanda dos indivíduos desmobilizados. Essa promoção de empregos deve ser realizada igualmente nas áreas urbanas e rurais. Geralmente, pagamentos extras ou subsídios motivam os empregadores a se abrir aos ex-combatentes (DOUGLAS et al, 2004).

O programa de reintegração também possui um viés social, que engloba medidas de reconciliação, criação de capital social<sup>35</sup> e assistência médica e psicológica. Mais especificamente, a reconciliação é a restauração do equilíbrio social entre indivíduos, grupos sociais e entidades políticas, por meio de reparação, punição e perdão de ofensas passadas. Esses ressentimentos devem ser identificados e analisados, a fim de aplicar medidas<sup>36</sup> que fortaleçam a coesão social novamente (DOUGLAS et al, 2004).

Por fim, é imprescindível que os programas de reintegração sejam compostos por programas de M&A (monitoramento e avaliação). Eles se baseiam em indicadores que comparam a situação econômica, social e política dos indivíduos antes e após o programa e comparadas com o resto da população, para garantir uma avaliação num panorama mais amplo. Além disso, esses sistemas de monitoramento servem para auxiliar e melhorar os programas ainda em andamento. Ou seja, visando a eficiência, os programas “(...) devem ser orientados pela demanda, eles devem monitorar qualquer mudança na demanda por medidas e benefícios individuais com muita cautela” (DOUGLAS et al, 2004, p. 92, tradução própria).

Em suma, neste capítulo buscou-se apresentar a evolução da teoria e da prática de operações de paz, com destaque para as práticas envolvidas no processo de construção da paz em situações pós-conflito (*post-conflict peacebuilding*). Dentre elas, as iniciativas de construção do Estado, RSS e DDR são orientadas por alguns princípios, dentre os quais é importante sublinhar dois: segurança e desenvolvimento. Desde o início da década de 1990, foi enfatizado o vínculo entre ambos, observando as contribuições que aquele (segurança) agrega para este (desenvolvimento) (DOUGLAS et al, 2004).

Muito embora o objetivo militar seja central às iniciativas de RSS e DDR - dado o imperativo militar das intervenções liberais -, elas também consideram questões de

---

<sup>35</sup> Por criação de capital social, entende-se medidas para acolhimento e inclusão dos ex-combatentes nas comunidades e reconhecimento de suas capacidades de contribuição para o desenvolvimento (DOUGLAS et al, 2004).

<sup>36</sup> Dentre as medidas aplicadas em prol da reconciliação, estão: tribunais para crimes de guerra, comissões da verdade e comissões de paz (DOUGLAS et al, 2004).

desenvolvimento, quando buscam a adequação do setor de segurança aos princípios liberais-democráticos (como boa governança, Estado de direito, transparência e responsividade). Essas práticas objetivam, em última instância, a otimização das condições de segurança para garantir benefícios à sociedade em termos de desenvolvimento político, social, econômico e humano (BALL, 2000; BRZOSKA, 2000).

Com isso, as operações de paz da ONU têm integrado práticas de RSS e DDR, como forma de facilitar a promoção de projetos de reconstrução em países em situação pós-conflito (DOUGLAS et al, 2004). O modelo recomendado pelas Nações Unidas incluiu em sua abordagem esses processos, ao compreender sua importância para a reversão da cultura de violência para uma cultura de paz. Dito de outro modo, a melhoria das condições de segurança, aliada à construção de capacidade do setor de segurança viabilizam a sustentabilidade dos projetos de desenvolvimento implementados ao longo da intervenção (UNITED NATIONS; WORLD BANK, 2018).

A parte seguinte, por sua vez, buscará observar as iniciativas implementadas ao longo da intervenção no Afeganistão, concentrando-se sobre RSS e DDR e tendo em vista suas contribuições para o processo de construção da paz. Para tanto, divide-se a história em quatro períodos distintos: o passado afegão e os antecedentes que ocasionaram a intervenção em 2001 (Capítulo 2); os primeiros anos da intervenção, levando-se em conta os programas implementados no período após a Conferência de Bonn (Capítulo 3); o período marcado pelo ressurgimento do Talibã, analisando-se as condições para tal e as iniciativas internacionais para combater essa ameaça (capítulo 4); e as iniciativas implementadas nos últimos anos da intervenção, anterior ao prazo para retirada das tropas e redução da assistência externa, e às eleições em 2014 (capítulo 5).

## **CAPÍTULO 2: ANTECEDENTES À INTERVENÇÃO**

A história do Afeganistão pode ser considerada uma história de conflitos, em razão das tentativas de conquista do território ou de influência sobre ele, sobretudo na era contemporânea (GOSSMAN, 2009). Logo, faz-se necessário compreender a trajetória que levou à intervenção internacional no Afeganistão, em 2001, destacando os aspectos políticos e sociais. Para tanto, este capítulo está dividido em quatro partes, das quais, na primeira, apoia-se na percepção de Barnett Rubin (1995) sobre o caráter fragmentado da sociedade afegã e como esta era explorada pelos líderes ao longo da história em busca da manutenção do poder. O entendimento da relação entre segmentação social e manutenção do poder busca explicar a instabilidade característica da conjuntura afegã, bem como as disputas de poder e intervenções que surgiram a partir disso.

A segunda parte descreve o processo da Revolução de Saur no país e, por conseguinte, a intervenção soviética. Vale destacar a dependência criada para com a União Soviética e as consequências geradas pela retirada das tropas e a suspensão da assistência ao Afeganistão. Diante disso, a terceira parte desta seção busca descrever o cenário de vácuo político e de disputa pelo poder entre facções, e o fracasso dos esforços internacionais em promover a estabilização. Por fim, na quarta e última parte, procura-se compreender a ascensão do Talibã e as principais características de seu governo, associando-as às motivações para a intervenção em 2001.

### **2.1 O caráter histórico da fragmentação do Afeganistão**

A historiografia sobre a região que compreende o atual território afegão sugere o aproveitamento da segmentação social por parte de figuras de liderança, a fim de enfraquecer a resistência social à manutenção do seu poder. Esse aspecto foi relevante para a dominação e divisão da região por conquistadores turco-mongóis entre os séculos XIII e XVIII. Com o declínio das dinastias, o domínio passou para as mãos de um império tribal, o qual se mostrou instável ao longo do século XIX, devido à empreitada do sistema europeu sobre a Ásia Central. Apesar das tentativas de se manter independente em relação aos impérios britânico e russo, após duas guerras anglo-afegãs (1839-1842 e 1878-1880), a Grã-Bretanha impôs suserania ao Afeganistão, que passou a funcionar como um “tampão” sobre a Rússia (RUBIN, 1995).

Durante o período de dominação britânica, com o intuito de promover o fortalecimento e a estabilização do Estado afegão, foram enviados recursos financeiros e militares (armamentos) em larga escala. Essa dinâmica serviu para criar as bases de uma estrutura estatal

caracterizada pela utilização de recursos externos essenciais à sustentação do poder, por meio da manipulação de uma sociedade fragmentada. Dessa forma, embora a independência tenha sido conquistada em 1919, após a terceira guerra anglo-afegã, a implementação de um plano de modernização pelo Estado afegão era inviabilizada pela ausência de assistência estrangeira, bem como pelas revoltas populares, de caráter tribal e religioso (RUBIN, 1995).

Foi somente com a Guerra Fria (1947-1989) que o Afeganistão recuperou a sua relevância estratégica e, com ela, os fluxos de auxílio estrangeiro, que passaram a vir dos Estados Unidos e da União Soviética. Os soviéticos tornaram-se os principais doadores e detinham certa influência sobre o modelo e o aparato militar afegão. Mas, de modo geral, a assistência amenizou o confronto entre as lideranças rurais e os governantes, facilitando as condições para a construção de escolas, rodovias, burocracias e do exército. Essa forma de governar compreendia a estratégia de encapsulamento de instituições locais tradicionais, por meio da qual:

Em vez de incorporar os vários setores da população em um sistema de política nacional comum, a elite política atuou como uma hierarquia etnicamente estratificada de intermediários entre as potências estrangeiras fornecendo os recursos e os grupos recebendo as contribuições de clientelismo (RUBIN, 1995, p. 20, tradução própria).

As relações entre a população e o governo do Afeganistão baseavam-se no parentesco para obter algum tipo de patronagem. Por isso, ao longo do antigo regime, as coalizões tribais eram rompidas e reduzidas ao ponto de perderem sua relevância política. Constituía-se, então, uma elite ocidentalizada e patrimonial, a qual, por um lado, controlava o povo por meio de atos de “generosidade”, mas por outro, carecia de uma base organizacional capaz de resistir a tentativas de destituição (RUBIN, 1995).

## **2.2 A Revolução de Saur e a ocupação soviética (1978 - 1992)**

Entre 1955 e 1978, a União Soviética foi o principal doador de assistência tanto econômica quanto militar ao Afeganistão, ultrapassando os Estados Unidos. O esforço soviético tinha por base uma política de fornecimento de recursos a países de orientação não-capitalista (ainda que não fossem comunistas). No entanto, na década de 1970, essa política se transformou, devido aos efeitos negativos de alianças com nações sob regimes não-comunistas e os efeitos positivos de alianças com nações sob regimes comunistas. Os soviéticos, então,

assumiram uma postura mais ativa em relação à expansão do comunismo sobre o Terceiro Mundo (RUBIN, 1995).

Durante esse período, o Afeganistão estava sob a liderança do presidente Mohammed Daoud Khan, após ele ter assumido o poder por meio de um golpe. Embora o golpe tenha sido pacífico (devido ao apoio de indivíduos de origem tribal no aparato estatal), o governo de Daoud (1973-1978) foi marcado pela forte repressão àqueles que tentavam tomar seu lugar. Dentre os opositores, estava o Partido Democrático do Povo do Afeganistão (PDPA), através do qual os soviéticos, que buscavam desenvolver de forma gradual uma força política dentro do país, enxergaram essa possibilidade a partir de 1976 (RUBIN, 1995).

O PDPA era a principal organização comunista do Afeganistão, fundada em 1965. Seu alinhamento à União Soviética viabilizou o fornecimento de assistência financeira e proteção contra a repressão. Ademais, a relação entre representantes do governo afegão e a liderança soviética possibilitou o fortalecimento das forças militares que, em última instância, formaram a base institucional do Partido dentro do Estado. Com isso, dentre os segmentos estatais, o militar era o que possuía maior influência do modelo de modernização soviética, de modo que contribuiu para o sucesso do golpe do PDPA em abril de 1978 (RUBIN, 1995).

Com a derrota dos Estados Unidos no Vietnã, surgia uma noção de que o modelo socialista da União Soviética adquiria vantagem na Guerra Fria, de modo que a aprovação do PDPA cresceu entre população afegã. Logo, sob influência soviética, a base militar do Partido se fortaleceu e foi capaz de articular um golpe violento (com o assassinato do presidente Daoud e membros de sua família). Este evento ficou conhecido como Revolução de Saur, pela qual o PDPA assumiu o poder e instaurou a República Democrática do Afeganistão (RUBIN, 1995).

O novo regime inaugurado reformou as instituições, aliando-as à União Soviética, que fornecia um apoio significativo, e criando uma grande dependência. Em contrapartida, os grupos de resistência (*mujahidin*) recebiam recursos, principalmente, dos Estados Unidos (através do território paquistanês), do Paquistão e de outras nações islâmicas. Esse cenário, aliado a crises dentro do próprio Partido e a uma tentativa frustrada de realizar um programa de transformação das relações entre o Estado e os líderes rurais, enfraquecia o controle do governo, cedendo espaço para revoltas por parte de alguns segmentos da sociedade, as quais eram brutalmente reprimidas. Apesar de forte, a repressão foi ineficaz, em razão do conflito interno no PDPA que comprometia a atuação do exército. Com isso, as revoltas cresceram e se estenderam pelo território, minimizando o controle do governo que se concentrava na região da capital, Cabul (RUBIN, 1995).

Vale ressaltar que o fracasso do programa de transformação das relações entre Estado e líderes rurais foi devido à incompatibilidade de interesses entre ambos. De fato, as políticas almejadas pelo governo do PDPA (como reforma agrária, ampliação do direito das mulheres) eram contrárias aos valores e tradições vivenciados no meio rural. Logo, a externalidade estatal em relação às comunidades locais impedia que o planejamento considerasse a relevância das tradições em contraste com a lei, de modo que a população rural era submetida a uma escolha “entre líderes que conheciam e com quem compartilhavam bastante, e líderes que não conheciam e que acreditavam em uma ideologia estranha e que demonstravam ações em que não podiam confiar” (RUBIN, 1995, p. 119, tradução própria).

Com um exército enfraquecido e sem outras bases concretas de sustentação do governo aliado instaurado, a União Soviética temia a possibilidade dos Estados Unidos recuperarem sua influência no Afeganistão. Não obstante, ao aumento dos recursos para o reforço da capacidade de controle das revoltas, em dezembro de 1979, os soviéticos viram apenas uma solução: a ocupação do território pelo Exército Vermelho (RUBIN, 1995).

Do início da intervenção soviética até 1986, o Partido Comunista da União Soviética enviou milhares de tropas, além de um montante ilimitado de recursos econômicos e militares. Estima-se que “o auxílio militar soviético tornou o Afeganistão o quinto maior importador de armas no mundo entre os anos de 1986 e 1990” (RUBIN, 1995, p. 109, tradução própria). Essa estratégia serviu para manter o controle sobre o PDPA e o governo do Afeganistão. No entanto, a presença de facções no aparato estatal e a continuidade das revoltas dificultavam a estabilidade do regime (RUBIN, 1995).

O governo da intervenção soviética era capaz de controlar apenas Cabul e as principais cidades da área urbana, enquanto os grupos da resistência controlavam a área rural. Embora estes recebessem apoio sobretudo dos Estados Unidos e do Paquistão, a princípio não tinham força econômica ou militar para se opor ao governo e eram fortemente reprimidos pelo exército soviético. Contudo, a estratégia de alinhamento das instituições governamentais deixou de ser suficiente para controlar a insurgência e legitimar o governo frente a maioria da sociedade afegã. Desse modo, foram propostas reformas e projetos de contrainsurgência e reconstrução do Estado, representando um compromisso de longo prazo por parte dos soviéticos (RUBIN, 1995).

As reformas visavam o partido, o exército, a polícia, a economia e a educação. Elas foram implementadas com o auxílio de mecanismos de coerção militar na área rural e mecanismos de coerção policial nas cidades. Aliado à fusão entre partido e Estado, esse plano representava a militarização do partido-Estado, pois afastava as lideranças intelectuais e a pauta

de desenvolvimento, e concentrava os gastos do governo no exército e na força policial. Essa associação também serviu para dilatar as tendências de nepotismo e corrupção já características da história do Afeganistão (RUBIN, 1995).

De modo geral, os soviéticos recuperaram a estratégia de encapsulamento e cooptação da sociedade rural do antigo regime, com o intuito de construir um Estado sem confrontar ou transformar a lógica de poder e os líderes locais. Ao mesmo tempo, criaram um aparato altamente dependente de recursos externos. Além dos desafios colocados pela fragmentação da sociedade e seu reflexo nas instituições (com a presença de membros de facções), não só os líderes do PDPA envolveram os conselheiros soviéticos em seus conflitos, mas o regime instaurado com a intervenção também reforçou essas divisões, sobretudo dentro das próprias forças armadas, enfraquecendo-as (RUBIN, 1995).

Diante disso, os movimentos de resistência (*mujahidin*) ao regime soviético e ao PDPA se fortaleceram. Eles se desenvolveram “(...) a partir da interação entre movimentos sociais, elites políticas e atores internacionais (...)” (RUBIN, 1995, p. 179, tradução própria). Dentre as forças nacionais envolvidas, estavam os islamitas e os defensores do antigo regime, que se empenhavam pela liderança do movimento. Já as forças internacionais incluíam Estados e organizações, das quais “(...) o Paquistão, os Estados Unidos e aliados europeus, a Arábia Saudita, o Irã e a China, bem como movimentos islâmicos e anticomunistas. (...)” (RUBIN, 1995, p. 179, tradução própria).

A depender da dinâmica interna e do auxílio externo, esses movimentos passaram por diversas fases. A princípio, anterior ao regime soviético, a resistência era organizada por líderes locais, expressando o caráter fragmentado do poder político no país. A partir da invasão soviética, houve um aumento na pressão militar, forçando os grupos a recorrer ao auxílio externo. Porém, a assistência estrangeira tinha fontes e destinos variados e, embora tivesse o objetivo de fornecer auxílio militar, ela também influenciava os *mujahidin*, ressaltando a desunião existente e criando novos conflitos no país (RUBIN, 1995).

No entanto, a intervenção custava caro para a União Soviética e quando Mikhail Gorbachev assumiu o poder em Moscou, em 1985, a potência encontrava-se com recursos limitados. Além disso, a resistência mostrava-se constante no Afeganistão. Dessa forma, o Congresso do Partido Comunista soviético autorizou a promoção de um compromisso político pela reconciliação nacional, com o intuito de negociar a retirada das tropas, a qual ficou definida para o final de 1988. Enquanto isso, continuaram enviando assistência ao governo em Cabul, sobretudo para combater a resistência (RUBIN, 1995).

Com o anúncio e a preparação para a retirada das tropas soviéticas, “(...) o auxílio externo à resistência aumentou significativamente, incluindo armamentos de alta qualidade e programas humanitários transnacionais para áreas mantidas pela resistência” (RUBIN, 1995, p. 181, tradução própria). Diante da ampliação e diversificação da assistência estrangeira, os *mujahidin* tornavam-se cada vez menos dependentes de forças locais. Os recursos financeiros e armamentícios enviados entre 1986 e 1990 somavam mais de dez bilhões de dólares. Contudo, esse número massivo de armamentos representava não só um aumento na importação, mas também na circulação de armas no Afeganistão, de modo que desafiava a estabilidade política no país e na região (RUBIN, 1995).

Por sua vez, os soviéticos buscaram estabelecer um governo neutro e aliado, contando com a figura de Najibullah<sup>37</sup> como líder do partido-Estado (RUBIN, 1995).

Em janeiro de 1987, Najibullah anunciou a política de reconciliação nacional formulada pelos soviéticos, que incluía um cessar-fogo, compartilhamento de poder entre o governo nacional e outros partidos ou personalidades políticas, anistia para milhares de presos políticos e reconhecimento oficial do controle local exercido por oficiais superiores da resistência (RUBIN, 1995, p. 146-147, tradução própria).

Mais tarde, no mesmo ano, Najibullah tornou-se presidente da República do Afeganistão, retornando à nomenclatura antiga através de uma nova Constituição (RUBIN, 1995).

Em abril de 1988, em uma conferência em Genebra, ficou acordada, entre Afeganistão, Paquistão, Estados Unidos e União Soviética, a retirada das tropas soviéticas. O movimento de saída ocorreu entre maio de 1988 e fevereiro de 1989. Porém recursos continuaram sendo enviados pelos soviéticos até 1991, quando firmaram um acordo com os estadunidenses para encerrar a assistência (RUBIN, 1995).

A redução gradual do auxílio implicou um aumento da importância dos meios políticos e econômicos para controle e pacificação da população afegã, se comparados com os meios militares. Essa mudança dificultou a autonomia do Estado em relação à sociedade, em razão da perda de recursos coercitivos, sobretudo a retirada do exército soviético. Além disso, a nova Constituição estabelecida e o projeto de reconciliação nacional pregavam ideias liberais e democráticas, como o pluralismo político, a liberdade de manifestação e o encorajamento

---

<sup>37</sup> Após se juntar ao PDPA em 1965, Najibullah (que era formado em Medicina) deu início à sua atuação na política. Logo, com a Revolução de Saur, Najibullah assumiu um cargo político, do qual foi retirado e enviado para exílio, devido a uma acusação de conspiração. Com a intervenção soviética, Najibullah retornou ao Afeganistão e assumiu o cargo de chefe da polícia secreta e tornou-se conhecido por sua brutalidade (RUBIN, 1995).

capitalista. No entanto, o aparato estatal não era capaz de sustentar essas práticas. Sem uma base militar unificada e capaz de abranger todo o território, Najibullah buscava reforços por meio da aliança com milícias. Estas se fortaleceram enquanto agentes, impondo demandas regionais e étnicas. Com isso, a etnicidade passou a definir as relações sociais e políticas no Afeganistão, ilustrando uma estratégia de descentralização do governo (RUBIN, 1995).

Na busca por compensar pelo fim da assistência econômica e financeira da União Soviética, os gastos estatais do Afeganistão elevaram-se bastante, causando uma crise fiscal severa. O aumento das despesas era explicado pelos altos custos com defesa, pela ampliação e modernização dos cargos públicos, pelos subornos aos comandantes da resistência e pelo pagamento de milícias. Concomitantemente, o compromisso de reconciliação nacional havia definido redução na coleta de impostos, o que comprometeu a receita do governo. Diante do agravamento da situação financeira do país, da desintegração da União Soviética e muitos de seus satélites voltando-se ao capitalismo, a sociedade afegã tendia ao mesmo caminho: liberalização e privatização. Contudo, nem estes esforços foram capazes de amenizar a crise (RUBIN, 1995). Como se vê:

[A] queda de Najibullah se deu menos em razão da ofensiva dos *mujahidin* do que pela perda da assistência soviética, o que o privou da habilidade de controlar o faccionalismo e o conflito étnico em seu próprio escalão (RUBIN, 1995, p. 175, tradução própria).

### 2.3 A guerra civil (1992 - 1996)

Com a desistência do objetivo de transformação das relações sociais rurais, pelo regime de Najibullah, o controle sobre o território do Afeganistão se corroeu ainda mais. Logo, os grupos de resistência ganharam espaço (principalmente na região norte do país) e força para enfrentar o Estado (RUBIN, 1995). Entretanto, as forças políticas da sociedade ainda eram muito fragmentadas para substituir o poder estatal, inaugurando um período de competição pelo controle do país entre facções de bases étnicas distintas. “A disputa foi particularmente severa em Cabul. (...) Fora de Cabul, os comandantes rivais retalhavam o país” (GOSSMAN, 2009, p. 8, tradução própria).

Em 1991, o secretário-geral das Nações Unidas emitiu um comunicado que, em síntese, previa um “consenso internacional” sobre o Afeganistão. Segundo a declaração, uma resolução política se estabeleceria no país por meio de um mecanismo de transição. Este consistiria de uma autoridade interina responsável por organizar eleições livres, justas e em conformidade

com as tradições afegãs. O intuito era escolher um governo geral, mas a invocação das tradições indicava que estruturas tribais poderiam substituir as eleições em algumas áreas. Além disso, o consenso determinava o fim do fornecimento de armas pelos atores externos e o cessar-fogo entre os atores internos. O encerramento da assistência pelos Estados Unidos e pela União Soviética foi acordado entre ambos para janeiro de 1992, prezando por uma autoridade transitória independente e capaz de preparar, conduzir e implementar eleições (RUBIN, 1995).

Antes do colapso da União Soviética, as Nações Unidas tinham um papel complementar em meio ao diálogo entre estadunidenses e soviéticos. As duas potências que, em última instância, buscaram um acordo sobre um regime provisório no Afeganistão. Esse era um processo característico do final da Guerra Fria, com o esforço de ambas as potências para liquidar suas disputas (RUBIN, 2013):

O mecanismo de transição funcionaria através do ‘diálogo intra-afegão’, patrocinado pelas Nações Unidas. Ambos os lados [Estados Unidos e União Soviética] trabalhariam em prol da ‘retirada dos sistemas de armas maiores’, especialmente SCUDS e Stingers. O Paquistão e a Arábia Saudita discretamente indicaram consentimento, mas recusaram anunciar a decisão, o que teria sido difícil de ser justificado aos segmentos influentes da opinião pública em ambos os países (RUBIN, 1995, p. 267, tradução própria).

A princípio, a proposta das Nações Unidas para o mecanismo transitório era um governo de coalizão entre a resistência e os não-comunistas no governo em Cabul. No entanto, as negociações em prol da partilha do poder eram dificultadas pela recusa dos líderes da resistência em cooperar abertamente. “Qualquer afegão que tentasse convocar uma reunião seria suspeito de promover seu próprio poder, qualquer não-afegão (incluindo o secretário-geral da ONU) careceria de legitimidade” (RUBIN, 1995, p. 268, tradução própria).

Entretanto, um pronunciamento à nação por Najibullah, em março de 1992, dizendo que, assim que a autoridade transitória fosse formada, ele deixaria o poder, deixou evidente um vácuo de poder às coalizões regionais que entraram em conflito. Isso ameaçou a realização do processo de transição, de modo que a ONU se viu obrigada a acelerar e simplificar o plano inicial. Então, foi aprovado um conselho pré-transição composto por personalidades imparciais que tomariam o poder e convocariam uma consulta para escolher o governo interino (RUBIN, 1995).

O plano internacional, enfim, fracassou devido à desintegração do Estado afegão, incapaz de suportar as rivalidades internas sem o apoio financeiro externo. Essa ausência comprometeu tanto a situação fiscal do país, quanto a autonomia e a coerência do Estado. Enquanto isso, uma aliança entre grupos *mujahidin* (que se concentravam na região norte do

Afeganistão) e fragmentos das forças armadas do antigo regime ganhou força política, tendo em vista suas reputações locais. Eles tomaram o controle da capital, desagradando alguns segmentos da sociedade afegã e iniciando uma nova rodada da guerra civil, principalmente entre facções dos antigos *mujahidin* (RUBIN, 1995; RUBIN, 2013).

Apesar da instabilidade, as principais figuras de liderança chegaram a um acordo, em abril, na cidade de Peshawar. Quando, do retorno à capital, em meio aos conflitos, o Acordo de Peshawar estabeleceu o Estado Islâmico do Afeganistão. Este, no entanto, não possuía a capacidade de governar o país, uma vez que a maioria dos recursos estavam sob o controle das instituições regionais de poder. Em geral, a maioria das medidas do Acordo de Peshawar não foram implementadas e o novo governo exacerbou a competição por poder (RUBIN, 1995; RUBIN, 2013).

Num cenário político conturbado, as estratégias das Nações Unidas concentraram-se nas operações humanitárias. Estas emergiram como uma “resposta ao colapso do Estado, ao conflito étnico e outros problemas” (RUBIN, 2013, p. 40, tradução própria), mas ainda assim, falharam. Logo, no final de 1993, uma resolução da Assembleia Geral restabeleceu uma agência política, denominada Missão Especial das Nações Unidas para o Afeganistão, a qual incluía representantes de cinco nacionalidades (Alemanha, Estados Unidos, Japão, Grã-Bretanha e Rússia) que monitoravam o progresso sobre o acordo de cessar-fogo e desmilitarização de Cabul (RUBIN, 2013).

#### **2.4 A ascensão e o governo do Talibã (1996 - 2001)**

Na ausência de uma liderança central e em meio à desordem da disputa pelo poder, o Talibã emergiu no final de 1994 (GOSSMAN, 2009). Era um movimento composto por “estudantes islâmicos, mulás (líderes ou professores religiosos), homens da tribo Pashtun<sup>38</sup> e *ex-mujahidin*, com o apoio do Paquistão” (MAGNUS, 1997, p. 111, tradução própria). Não há dúvidas acerca do envolvimento do exército e da inteligência paquistanesa (embora seja incerto como e quando se deu), de modo que se questiona se o surgimento do grupo foi independente dos recursos externos. Por isso, é possível observar o movimento do Talibã como “nada além do legado do empreendimento conjunto entre Estados Unidos, Arábia Saudita e Paquistão na

---

<sup>38</sup> Tribo originária da região nordeste do Afeganistão, constitui a maioria da população afegã, além de ter tido um papel predominante na política do país (RUBIN, 1995).

guerra contra a invasão soviética no Afeganistão nos anos de 1980” (DAUDZAI, 2019, p. 141, tradução própria).

Ao contrário da ideia que existia na sociedade afegã da época, o Talibã considerava-se um grupo separado da guerra civil do início da década. Seus integrantes tinham uma missão de caráter não excludente, ausente de alinhamentos étnicos ou políticos. O núcleo da ideologia do Talibã é composto de dois princípios fundamentais: uma *jihad* sem fim e a implementação da lei Islâmica (Sharia). Embora vagos, seus objetivos (paz, justiça, segurança e Islamismo) se concretizavam na luta pelo fim do poderio dos senhores de guerra; pelo restabelecimento da lei e da ordem; e pela garantia de paz, segurança e justiça, com base no Islamismo. Essa mensagem ecoava pela sociedade afegã, ganhando as mentes e os corações de uma população que sofrera com anos de conflito (DAUDZAI, 2019; KUEHN, 2018).

É importante destacar que, mesmo com o fim da ocupação soviética, o interesse estratégico do Paquistão sobre o Afeganistão se mantinha. Além de vantagens no conflito com os indianos, os paquistaneses queriam garantir a proteção de rotas comerciais entre os países e um regime a seu favor em Cabul. Para tanto, o país continuou a preparar *jihadistas* multinacionais em campos de treinamento. Com o sucesso das revoltas iniciais do Talibã contra as atrocidades e a desordem dos senhores de guerra locais das províncias do sul, em 1994, o apoio financeiro e militar do governo paquistanês aumentou. O fortalecimento do movimento facilitou sua mobilização e seu avanço sobre território afegão, assumindo o controle das regiões, eliminando os senhores de guerra do poder e proporcionando segurança às comunidades (DAUDZAI, 2019).

Com a conquista de Cabul, em setembro de 1996, o líder do Talibã, Mullah Omar, anunciou que um governo islâmico se formaria e dominaria o país. Por um lado, “[...] o Talibã retirou sua máscara de salvador, declarando o Afeganistão um Emirado Islâmico, impondo sua versão da lei islâmica (Sharia) - um estilo único de violência baseado numa interpretação ultra-conservadora e literal do Alcorão” (DAUDZAI, 2019, p. 139, tradução própria). Eles eram extremamente duros com as mulheres, proibindo-as de participar socialmente, estudar e trabalhar no setor público ou privado. Os homens eram obrigados a deixar crescer e manter suas barbas longas. Foi estabelecida uma força policial que realizava tribunais nas ruas, onde homens e mulheres que desobedecessem a Sharia eram chicoteados, espancados e executados. Além disso, os meios culturais (cinema, música, fotografia) foram proibidos, sob pena de punição pública aos que violassem as regras. Economicamente, o cultivo e o comércio de ópio se generalizaram pelo país, proporcionando qualidade de vida aos fazendeiros locais e renda ao governo, por meio da imposição de impostos e taxas (DAUDZAI, 2019).

Mas, por outro lado, na tentativa de instituir um governo eficaz, o Talibã teve dificuldade em conquistar a autoridade e o monopólio da força sobre a população e o território nacional. Esses desafios eram os mesmos que aspirantes ao poder anteriores encararam. Dessa forma, observa-se que:

Os ministros apontados na época estavam ‘atuando’: seu governo foi transitório e o futuro do Afeganistão seria decidido com o fim da guerra. Enquanto isso, o Talibã voltaria sua atenção à sua missão principal de evitar que o caos retornasse e colher os frutos da *jihad* arduamente conquistada (KUEHN, 2018, p. 37, tradução própria).

O que diferenciava o regime do Talibã dos demais era sua forma de compreender as causas estruturais e as soluções para a crise no país. Eles não se voltavam aos modelos de modernização e às ideologias dos países ocidentais. Pelo contrário, eles se valiam dos costumes Pashtun e da educação religiosa para orientar as transformações que buscavam realizar, sobretudo nas áreas urbanas. Para eles, seu sucesso não estava relacionado à sua superioridade militar, mas ao fato de que atendiam uma população descontente com a situação do país (KUEHN, 2018).

Após a conquista de Cabul, eles continuaram avançando sobre o território, atingindo quase 90% em meados de 1998. As tentativas de negociar o fim dos conflitos contra a oposição fracassaram, e esta continuou sendo vista pelo grupo com desconfiança, de modo que a guerra se estendeu. As forças da oposição eram majoritariamente milícias que formaram uma coalizão, a Aliança do Norte, para derrubar o governo do Talibã (KUEHN, 2018).

Em 1992, A Aliança do Norte, também conhecida como Frente Islâmica Unida para a Salvação do Afeganistão, foi estabelecida para combater o governo comunista de Najibullah. Mas ela esteve desativada até 1996, quando houve a conquista de Cabul pelo Talibã. Desde então, a Aliança consistiu de uma coalizão de milícias e funcionou como uma frente militar, composta por movimentos rebeldes contrários ao Talibã. Dentre seus principais líderes, destacam-se Ahmed Shah Massoud, Burhanuddin Rabbani, General Mohammed Fahim, General Rashid Dostum e Dr. Abdullah Abdullah (BBC NEWS, 2001; START, 2014). Entre os anos de 1996 e 2001, o confronto entre os dois grupos acarretou em massacres e abusos de direitos humanos, sobretudo na região norte do país (DAUDZAI, 2019).

Com sua ideologia baseada no Islã, o Talibã atraiu não só a atenção internacional, bem como o interesse de vários estudantes e guerreiros muçulmanos ao redor do mundo. Dentre eles, Osama bin Laden, que retornou ao Afeganistão através do Paquistão, logo no início do regime do Talibã, em busca de refúgio para os seus soldados da Al-Qaeda. Em troca, ele prometeu apoio financeiro ao regime no combate à resistência (DAUDZAI, 2019). Diante disso, as

relações exteriores do Talibã foram dominadas pelas associações com a Al-Qaeda de bin Laden e outras organizações terroristas. Logo, a comunidade internacional, sobretudo os Estados Unidos, que já vinha demonstrando preocupações com a situação do Afeganistão (desde a produção e o comércio de ópio, o tratamento dado à população, a discriminação e a violência contra mulheres e outras minorias), alertou-se diante da ligação com o terrorismo internacional (KUEHN, 2018).

O regime do Talibã foi reconhecido como o governo legítimo do Afeganistão pelo Paquistão, em 1997, seguido da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos. No entanto, a associação a Osama bin Laden impedia o mesmo posicionamento por parte dos Estados Unidos. Em 1998, bombardeios a duas embaixadas norte-americanas no leste da África foram associadas à Al-Qaeda e resultaram em retaliações, bem como sanções ao regime do Talibã, na tentativa de pressionar pela rendição de bin Laden (KUEHN, 2018).

A noção de que as sanções funcionavam como uma medida preventiva contra a atividade terrorista foi compartilhada pelas Nações Unidas (o que só reforçava a visão do Talibã acerca desta como um instrumento dos Estados Unidos). Em outubro de 1999, o CSNU adotou a Resolução 1267 (1999), cujo capítulo VII declarava um embargo aéreo ao Talibã e o congelamento dos fundos e recursos financeiros próprios ou sob controle do regime (REICH, 2008).

O alcance dessas sanções foi consideravelmente expandido pela Resolução 1333 (2000), adotada em dezembro de 2000, que incluía 'Osama bin Laden e indivíduos e entidades associadas a ele [...] incluindo aqueles na organização da Al-Qaeda.' O Conselho de Segurança decidiu que os Estados-membro deveriam congelar os ativos financeiros desses indivíduos [...], impedi-los de entrar ou viajar pelo território [...] e impor um embargo de armamentos nos indivíduos e entidades designadas (REICH, 2008, p. 506, tradução própria).

Apesar das sanções, o Paquistão continuou fornecendo reforços em armas e voluntários para aconselhar e ajudar o Talibã na conquista do território do Afeganistão (GOSSMAN, 2009).

A princípio, o interesse no Afeganistão, por parte do governo estadunidense de George W. Bush (2001-2009), estava na abertura de rotas comerciais na Ásia Central, o que requeria certa estabilidade regional. Entretanto, a relação entre os países se tensionaram em razão dos bombardeios e dos ataques militares entre os Estados Unidos e a Al-Qaeda e da associação entre este e o governo do Talibã. Logo, a política externa norte-americana adquiriu uma preocupação pelo combate ao terrorismo internacional (MAGNUS, 1997). E, em setembro de 2001, os ataques ao World Trade Center e ao Pentágono serviram como um estopim para que os Estados Unidos justificassem a intervenção por meios militares como direito de legítima defesa à

segurança nacional e declarassem a “guerra contra o terror” (U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE, 2001).

O objetivo principal do governo dos Estados Unidos (e dos demais 21 países da coalizão) era retirar o Talibã do poder e minar a Al-Qaeda (GOSSMAN, 2009). Através da operação Liberdade Duradoura (do inglês “Enduring Freedom”), lançada em outubro de 2001, no norte do Afeganistão, os estadunidenses usaram de times das forças especiais aliados a grupos da Aliança do Norte, que já lutavam contra o regime e conheciam o território. Dentre estes grupos, as lideranças principais eram: General Mohammed Fahim<sup>39</sup>, Abdul Rashid Dostum<sup>40</sup> e Ismail Khan<sup>41</sup>. No sul do país, os Estados Unidos ofereceram reforço militar a desertores do regime, que mobilizaram homens no Paquistão na luta contra o Talibã (KUEHN, 2018).

Embora o objetivo militar da intervenção dos Estados Unidos de retirar o Talibã do poder tenha sido bem-sucedido, o conflito contra as forças do grupo e da Al-Qaeda continuou, sobretudo no sul e no leste do país. Somente em segundo lugar é que viria a garantia de segurança à população afegã. Dessa forma, muitos líderes de milícias locais, aliados às forças da coalizão, foram abastecidos de dinheiro e armamentos, com o intuito de servirem como baluartes contra o retorno do Talibã ou da Al-Qaeda. Entretanto, muitos deles se aproveitaram dos recursos para consolidar seu poder sobre as comunidades locais e investir na produção de ópio. Além disso, “alguns se engajaram em, ou continuaram a se engajar em, abusos contra a população civil local, incluindo tráfico humano, despejos forçados e extorsão” (GOSSMAN, 2009, p. 9, tradução própria).

Essa estratégia gerou o aumento das ameaças à segurança no país. Logo, inaugurou-se um novo período na história do Afeganistão, quando a partir de 2001, a comunidade

---

<sup>39</sup> O General Mohammed Fahim era chefe da inteligência da Aliança do Norte e comandava uma das maiores milícias, a qual auxiliou no confronto contra o Talibã em 2001. Começou sua carreira política como Ministro da Defesa da Autoridade Interina, mas logo assumiu o cargo de vice-presidente, onde permaneceu até sua morte, em 2014 (GHUBAR, 2018).

<sup>40</sup> O General Rashid Dostum era o chefe da tribo Uzbek no Afeganistão, mas se caracterizava como uma figura contraditória, pela facilidade em mudar de lado nas disputas que se desenhavam no país. Durante o regime de Najibullah, ele se juntou à luta contra os *mujahidin*, mas logo voltou-se contra o governo. Quando o país foi dominado pelo Talibã, Dostum se exilou e retornou após a intervenção dos EUA. Ele declarou apoio à Aliança do Norte, sob liderança do General Fahim e, durante a Autoridade Interina, assumiu o cargo de vice-ministro da defesa. Em 2014, ele foi eleito vice-presidente do Afeganistão, ao lado de Ashraf Ghani (BBC NEWS, 2001; BEZHAN, 2013).

<sup>41</sup> Ismail Khan foi um líder político-religioso no oeste do Afeganistão, marcando a falta de autoridade do governo central nessa região. Anteriormente, ele serviu no exército nacional, mas comandou um grupo de *mujahidin* na luta contra os soviéticos. Ele foi capturado pelo Talibã e, quando escapou, se juntou à Aliança do Norte. Dessa forma, Khan auxiliou na luta contra o Talibã e, diante da vitória, se tornou uma figura muito admirada no país. Com a ascensão de Karzai, ele foi apontado governador da província de Herat, onde já possuía grande influência (BBC NEWS, 2004).

internacional buscou identificar e reparar as falhas de segurança no país e, em última instância, sua reconstrução e estabilização (GOSSMAN, 2009; SEDRA, 2003). A seguir, serão examinados os primeiros anos da intervenção internacional no país, buscando identificar e explicar as iniciativas implementadas em prol da segurança e do desenvolvimento (RSS e DDR).

### CAPÍTULO 3: A PRIMEIRA FASE DA INTERVENÇÃO (2001-2004)

A Operação Liberdade Duradoura (do inglês, *Operation Enduring Freedom*) - ação militar elaborada e comandada pelos Estados Unidos e pela coalizão - pode ser considerada a primeira frente de combate global ao terrorismo (RUBIN, 2013), uma vez que sua estratégia concentrava-se em derrotar e depor o regime do Talibã e remover a Al-Qaeda do Afeganistão (HARTZELL, 2011). O foco da operação foi moldado em razão da liberdade de ação, mas, sobretudo, com base na visão do governo Bush (GOSSMAN, 2009). Durante o segundo debate presidencial para as eleições de 2000, entre Al Gore<sup>42</sup> e Bush, este afirmou: “Eu não acho que as nossas tropas deveriam ser usadas para o que se chama construção de nações (*nation building*). Eu acho que nossas tropas deveriam ser usadas para lutar e ganhar guerras” (CPD, 2000, on-line, tradução própria). Desse modo, o Afeganistão foi tratado como um problema militar e humanitário, não contando com esforços para estabilização ou reconstrução por parte dos Estados Unidos (RUBIN, 2013), pois, para o presidente, isso poderia sobrecarregar o exército e desviá-lo de seu escopo principal (CPD, 2000).

Mas, com a derrota do Talibã e da Al-Qaeda, foram necessários esforços por parte dos EUA e dos demais atores internacionais, para auxiliar na construção de instituições que permitissem a sustentabilidade da intervenção no longo prazo. Em outras palavras, o intuito era facilitar a saída da comunidade internacional, mediante a transferência da responsabilidade aos atores nacionais e à sociedade afegã. Para tanto, a agenda de segurança global deveria concentrar-se no objetivo de construção do Estado (*statebuilding*) por vias multilaterais, criando estruturas de governança provisórias, no caminho para a transição no pós-Talibã (RUBIN, 2013).

Porém, “(...) houve uma contradição entre os objetivos de segurança dos Estados Unidos e os imperativos de segurança de construção do Estado e do processo político” (RUBIN, 2013, p. 206, tradução própria). A princípio, a intervenção visava proteger os estadunidenses e seus parceiros da coalizão, ao invés de “proteger os afegãos da Al-Qaeda, do Talibã, da Aliança do Norte, das milícias, da seca, da pobreza e da servidão por dívidas aos traficantes de drogas” (RUBIN, 2013, p. 206, tradução própria). Essa divergência de interesse - sobretudo a busca por interesses próprios - dificultou a relação entre a comunidade internacional, como um todo, e a sociedade afegã, pois “(...) os afegãos aceitariam uma presença internacional e dos Estados

---

<sup>42</sup> Al Gore foi vice-presidente dos Estados Unidos durante a administração de Bill Clinton (1993-2001) e candidato do Partido Democrata à presidência nas eleições de 2000.

Unidos contanto que eles enxergassem que estava lá para ajudá-los, para salvá-los do desgoverno, do não-governo e da destituição” (RUBIN, 2013, p. 6, tradução própria).

### 3.1 A Conferência e o Acordo de Bonn

A rápida conquista dos objetivos militares apressou a comunidade internacional para intermediar um processo político de construção do Estado afegão amplo e legítimo, dada a diversidade étnica do país. Então, entre os dias 27 de novembro e 5 de dezembro de 2001, enquanto as tropas militares dos Estados Unidos e da coalizão lutavam contra as forças do Talibã e da Al-Qaeda no Afeganistão, aconteceu a Conferência de Bonn (RUBIN, 2013). As discussões contaram com a participação de diplomatas internacionais, e comandantes e combatentes da Aliança do Norte, pertencentes a grupos étnicos e políticos diferentes (JALALI, 2003); e foram lideradas por Lakhdar Brahimi (Representante Especial das Nações Unidas para o Afeganistão) e James Dobbins (diplomata estadunidense e embaixador no Afeganistão) (FIELDS & AHMED, 2011).

As vitórias e a situação em campo influenciaram as negociações em Bonn, de modo que a Aliança do Norte (que já controlava boa parte do território) mostrou-se inflexível em relação a alguns temas (JALALI, 2003), como: a proibição da anistia por crimes de guerra ou crimes contra a humanidade; a chamada para desarmamento, desmobilização e reintegração de grupos armados não oficiais; a autorização pelo CSNU para o envio de forças de assistência à segurança para Cabul e outras regiões. Diante das discordâncias, foi mobilizado apoio contra o acordo em elaboração, afirmando que atrairia mais presença internacional, serviria aos interesses ocidentais e difamaria e julgaria os *mujahidîn* por crimes de guerra<sup>43</sup> (RUBIN, 2013).

Enfim, depois de dez dias de discussão sob intensa pressão dos grupos nacionais e da comunidade internacional, em 5 de dezembro de 2001, foi firmado o Acordo de Bonn. Este não pode ser considerado um acordo de paz, uma vez que não contou com a participação do Talibã, e, portanto, não resultou de uma negociação entre as partes em conflito para cessar fogo e construir uma nova sociedade (RUBIN, 2003; RUBIN, 2013).

Segundo o Acordo, ficou decidido o estabelecimento, no dia 22 do mesmo mês, de uma Autoridade Interina (IA; sigla do inglês *Interim Authority*), formada por três órgãos (administrativo, jurisdicional supremo e uma comissão especial), que governaria até o

---

<sup>43</sup> “Os padrões legais internacionais não são bem conhecidos ou entendidos no Afeganistão. O termo “crime de guerra” (*janayat-i jangi*) pode ser interpretado lá como o crime de declarar guerra, sugerindo que todos aqueles que pegaram em armas em *jihad* poderiam ser julgados” (RUBIN, 2013, p. 138, tradução própria).

estabelecimento de uma Autoridade Transitória, a qual seria substituída dentro de dois anos, após a realização de eleições (BONN, 2001; FIELDS & AHMED, 2011).

Para o órgão administrativo da IA (denominado Administração Interina), foram apontados um presidente, cinco vice-presidentes e outros 24 membros. Apesar da negociação ter girado em torno do respeito pela indicação do antigo rei para presidir a Administração, era de conhecimento geral dos participantes da conferência que o candidato a preencher o cargo deveria ser capaz de gerar consenso entre os afegãos e a comunidade internacional. Sendo assim, o candidato mais adequado e indicado pelas partes foi Hamid Karzai<sup>44</sup> (BONN, 2001; FIELDS & AHMED, 2011). Os outros cargos, e sobretudo os mais importantes, foram ocupados por líderes de facções militares do Afeganistão, que detinham autoridade regional e eram suspeitos de inúmeros crimes de guerra. Dentre eles: General Mohammed Fahim e Dr. Abdullah Abdullah (BONN, 2001; GOSSMAN, 2009).

Para o órgão jurisdicional, o Acordo decidiu que o poder judiciário do Afeganistão deveria ser independente e conferido à uma Corte Suprema. Concomitante à ela, a Administração Interina teria a capacidade de estabelecer outras cortes e o dever de “(...) estabelecer, com a assistência das Nações Unidas, uma Comissão de Justiça para reconstruir o sistema doméstico em conformidade com os princípios Islâmicos, os padrões internacionais, o Estado de direito e as tradições legais afegãs” (BONN, 2001, p. 4, tradução própria), bem como uma Comissão de Direitos Humanos independente e responsável pelo monitoramento, investigação das violações e desenvolvimento de instituições domésticas (BONN, 2001). Entretanto, o Acordo de Bonn não fez referência a nenhum outro processo específico para justiça compensatória (RUBIN, 2013). Além da resistência dos grupos militares nacionais em relação ao tópico de proibição da anistia, os:

[atores] internacionais estavam relutantes em confrontar quaisquer líderes de milícia nos campos, de modo que estabilidade exigia a participação - ou satisfação - de todas as facções poderosas e havia um risco genuíno de guerra civil se a estes líderes não fossem conferidas posições de poder. Assim, a consolidação de muitos destes comandantes não foi inevitável, mas uma consequência, em grande parte, da política do Pentágono de apoiar aqueles que eles viram como um baluarte útil contra penetração pela Al-Qaeda (GOSSMAN, 2009, p 21 e 22, tradução própria).

---

<sup>44</sup> Afegão e pertencente à etnia Pashtun, Hamid Karzai serviu no governo do rei Zahir Shah. Durante a ocupação soviética, ele se exilou no Paquistão com sua família e completou sua formação acadêmica em Ciência Política na Índia. Com a deflagração da guerra contra o regime soviético, Karzai aliou-se aos *mujahidin* e recorreu ao apoio dos Estados Unidos. Mais tarde, porém, sua relação com a Aliança do Norte e sua aversão ao regime do Talibã lhe custou a expulsão do Paquistão. Em setembro de 2001, de volta ao Afeganistão, ele buscou se tornar conhecido entre a população e pelos Estados Unidos como uma figura de liderança alternativa após a derrocada do Talibã (FAIRWEATHER, 2014).

O terceiro órgão da Autoridade Interina foi denominado Comissão Independente Especial para a Convocação de uma *Loya Jirga*<sup>45</sup> (Grande Conselho) Emergencial. Este conselho deveria acontecer dentro de seis meses desde o estabelecimento da IA e decidir sobre a Autoridade Transitória para liderar o país durante o prazo de dois anos até a realização de eleições justas e livres para a escolha de um presidente e representantes nacionais (BONN, 2001).

Em junho de 2002, a *Loya Jirga* Emergencial foi capaz reunir um grupo plural de representantes de todos os distritos, mulheres e minorias, ampliando o poder para além da Aliança do Norte - cujos líderes usavam das vantagens obtidas pela intervenção militar dos Estados Unidos para controlar (pelo menos, temporariamente) “(...) o exército, a polícia, a administração, a inteligência e as relações exteriores” (RUBIN, 2013, p. 461, tradução própria). A partir de então, criou-se um processo político com os objetivos principais de adotar uma constituição (mediante uma *Loya Jirga* Constitucional) e realizar eleições nacionais (RUBIN, 2013).

Em 2004, a *Loya Jirga* Constitucional foi baseada na Constituição de 1964, a qual, na época, tornou o Afeganistão uma monarquia constitucional. Apesar da relação, o país não voltou a essa forma de governo, mas os poderes executivo e legislativo foram centralizados na figura de um presidente, que seria tanto chefe de Estado como de governo. Na época, a Constituição de 1964 também organizou o país como um Estado unitário, com base no princípio de centralização. No entanto, nos anos 2000, isso divergia completamente da realidade afegã, que compreendia uma dinâmica política cuja autoridade estava fragmentada entre as diversas facções presentes no país. Desse modo, ao longo do período transitório, as instituições executivas nacionais tiveram mais importância do que as representativas a nível local, potencializando controvérsias no âmbito político (ICG, 2005; RUBIN, 2013).

Além dos três órgãos criados pelo Acordo de Bonn, o documento continha uma medida acerca da mobilização e implantação da ISAF (Força Internacional de Apoio à Segurança), em concordância com a resolução do CSNU. O posicionamento contido neste anexo ao acordo foi baseado na abordagem “pegada leve” (*light footprint*) das Nações Unidas e dos Estados Unidos. Tanto o Departamento de Defesa dos Estados Unidos como o Representante Especial das Nações Unidas para o Afeganistão argumentavam que a instalação de militares deveria ser reduzida para evitar parecer uma invasão ou ocupação internacional que pudesse gerar uma

---

<sup>45</sup> *Loya Jirga* é uma assembleia tradicional afegã.

reação negativa e aumentar a insegurança, comprometendo os esforços para criação de forças nacionais (RUBIN, 2013, p. 200).

Embora a segurança e a justiça ficassem a cargo das forças nacionais, foi reconhecido o fato de que elas ainda seriam estabelecidas e consolidadas, e que tal processo poderia demorar. Dessa forma, fica em evidência a resolução em prol da Reforma do Setor de Segurança (RSS) (também no Anexo I), visando o treinamento das novas forças de segurança (exército e polícia) afegãs. Foi solicitado o auxílio da ISAF na manutenção da segurança, bem como a participação da comunidade internacional no estabelecimento e treinamento das forças de segurança nacionais do Afeganistão (ANSF) (BONN, 2001).

A presença de tropas internacionais (militares e civis) fazia-se importante para garantir as condições de segurança necessárias aos processos de transição política, construção do Estado, RSS e DDR, e assistir à construção de legitimidade e capacidade nacionais, sobretudo das agências de segurança. Entretanto, a atuação da ISAF foi limitada à Cabul e às áreas urbanas, permitindo que, nas áreas rurais, comandantes locais e milícias mantivessem suas autoridades (RUBIN, 2013).

### **3.2 Conferências seguintes**

Para além das discussões durante a conferência, não houve menções diretas à DDR no texto final do Acordo de Bonn de 2001. Embora as Nações Unidas tenham tentado incluir um parágrafo sobre o tema, os delegados pertencentes a facções e à Aliança do Norte se opuseram fortemente, alegando que o desarmamento dos *mujahidin* seria desonroso (GOSSMAN, 2009; RUBIN, 2003). Inclusive, no Anexo III, foi solicitado o reconhecimento da atuação dos *mujahidin* em defesa da independência e da dignidade da nação afegã, bem como o auxílio para sua reintegração nas novas forças de segurança nacionais (BONN, 2001). Também ficou acordado que todos os grupos armados seriam submetidos à Autoridade Interina e integrados ao exército nacional, o qual os “reorganizaria de acordo com as necessidades” (BONN, 2001, p. 6, tradução própria).

Embora não tenha feito referência direta à implementação de um programa de DDR, esta última frase deixou implícito e tornou passível de interpretação a prática de desarmamento e de desmobilização (GOSSMAN, 2009; RUBIN, 2003). Dessa forma, o Acordo de Bonn não foi um acordo de paz convencional, mas serviu de base para negociações futuras (THRUENSEN, 2006).

A primeira delas, a conferência internacional em Tóquio, ocorreu em janeiro de 2002 e tinha o objetivo de reafirmar o compromisso da IA com a reconciliação, reconstrução e desenvolvimento do país e oferecer o apoio político, financeiro e técnico da comunidade dos países doadores. Também foi reconhecido o papel do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na liderança dos primeiros esforços de reconstrução (INTERNATIONAL, 2002).

Em abril do mesmo ano, o CSNU reuniu, em Genebra, os principais doadores com o objetivo central de discutir a segurança no Afeganistão. Em pauta, estavam o papel e o mandato da ISAF. Esta se mantinha sob comando do Reino Unido e da Turquia, mas carecia de expansão para facilitar o processo de reconstrução do país. Nas discussões, ficou entendido que essa expansão se referia tanto ao tempo do mandato quanto à área de atuação das forças para além de Cabul. No entanto, a conferência decidiu apenas pela expansão do mandato por mais seis meses (UNITED NATIONS, 2002).

Todavia, o ponto principal da conferência em Genebra foi o planejamento da RSS em cinco pilares: reforma militar, reforma policial, reforma judicial, combate às drogas e DDR; os quais seriam supervisionados por Estados Unidos, Alemanha, Itália, Reino Unido e Japão, respectivamente. Porém, a nomeação do Japão, em particular, foi contestada por políticos afegãos, dada a sensibilidade política da questão de DDR. Além de exigirem que uma reforma do setor de segurança fosse realizada antes da disponibilização dos recursos para DDR<sup>46</sup>, “[desde] o princípio, os esforços japoneses (...) foram caracterizados por mau planejamento e falta de visão e iniciativa” (SEDRA, 2003, p. 5, tradução própria).

### **3.3 DDR e o Programa Novos Começos do Afeganistão**

A proposta de criar uma agência de desmobilização militar em Cabul, que serviria para coordenar as iniciativas de ONGs, de organizações internacionais e da Autoridade Transitória foi introduzida em maio de 2002, com previsão de começar suas atividades ao final do ano, porém nunca saiu do papel. Com isso, o Japão transferiu a responsabilidade sobre o processo

---

<sup>46</sup> Os japoneses exigiam a RSS, sobretudo do Ministério da Defesa, pois este era encabeçado pelo General Mohammad Qasim Fahim, antigo comandante militar da Aliança do Norte. Quando apontado para a liderança do Ministério, além de uma milícia própria, Fahim possuía ligação com antigos comandantes das forças armadas afegãs (THRUENSEN, 2006).

de DDR à Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA<sup>47</sup>) (SEDRA, 2003).

A Missão da ONU utilizou-se de alguns elementos contidos na proposta japonesa para elaborar um programa piloto intitulado Programa Afegão de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (ADDRP). A fase piloto tinha duração planejada para doze meses, com o objetivo de desmobilizar vinte mil ex-combatentes. O programa também incluía a criação de uma Comissão Nacional, encarregada de supervisão e coordenação das atividades. Os resultados obtidos serviriam de base para uma estratégia de DDR no longo prazo. No entanto, apesar do compromisso financeiro de cinco países (Japão, Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Suécia), o programa não foi implementado (SEDRA, 2003).

Em dezembro de 2002 (um ano após a conferência em Bonn), foi assinado o Decreto de Petersberg (também na Alemanha), com o lema “Reconstruindo o Afeganistão: Paz e Estabilidade”. Participaram das negociações delegados do Afeganistão, da Alemanha, da União Europeia e das Nações Unidas, com a intenção de criar o exército nacional afegão e estabelecer as condições para um programa de DDR. Muito embora o decreto tenha criado uma estrutura para implementação e atribuído ao governo afegão a responsabilidade e a autoridade sobre o processo, como forma de garantir o compromisso e a participação nacional, ele não contemplou uma abordagem integrativa, negligenciando objetivos mais amplos de recuperação do país após 23 anos de guerra (THRUENSEN, 2006).

De acordo com informações governamentais, as Comissões Nacionais de Desarmamento criadas pelo governo afegão, em julho de 2002, para supervisionar o planejamento e a implementação do programa de DDR, conseguiram coletar 50 mil peças de equipamento militar. Entretanto, problemas com transparência e compensação em dinheiro em troca dos armamentos levantavam suspeitas acerca do processo. E, mesmo com a criação de outras comissões (Desmobilização e Reintegração, Recrutamento Militar e Treinamento Militar), em janeiro de 2003, pouco se avançou desde o início (SEDRA, 2003).

Enfim, em fevereiro de 2003, foi realizada outra conferência em Tóquio, desta vez, centrada no programa de DDR. Sob o lema “De armas a arados”, acolheu-se a proposta de Hamid Karzai, por meio da qual o processo deveria: “(...) ser imparcial, prestando devida consideração à diversidade da sociedade afegã” (MOFA, 2003, on-line, tradução própria);

---

<sup>47</sup> Sigla do inglês: *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*. A missão foi estabelecida após os eventos do 11 de setembro, em 2001, pelo CSNU, com o objetivo de gerenciar atividades de assistência, recuperação e reconstrução, realizar eleições e fornecer conselho político e estratégico para o processo de pacificação (LARSEN, 2010).

adotar uma abordagem por fases; e completar o desarmamento em um ano. Aliado a isso, foi estabelecido o ANBP (Programa Novos Começos do Afeganistão, do inglês *Afghanistan's New Beginnings Programme*), voltado a DDR, ainda que dentro de um processo mais amplo de RSS<sup>48</sup>. Para tanto, os países doadores prometeram doações em recursos financeiros (somando pouco mais de 50 milhões de dólares) e recursos técnicos, por meio do envio de especialistas para treinamento vocacional na fase de reintegração. Ainda em conformidade com o projeto elaborado em Genebra e responsável pelo processo, o Japão era o principal doador, com 35 milhões de dólares (MOFA, 2003).

Em termos operacionais, o programa foi planejado em três fases: desarmamento, desmobilização e reintegração. A primeira teve início com a avaliação dos nomes de ex-combatentes listados pelos próprios comandantes e enviados ao Ministério da Defesa. A verificação era feita por Comitês Regionais de Verificação (RVC), os quais eram supervisionados por um grupo internacional de representantes da UNAMA e de países doadores. Em seguida, a confirmação era feita por Unidades Móveis de Desarmamento (MDU), onde as armas eram coletadas e enviadas ao centro de recolhimento. Para concluir, era realizada uma cerimônia oficial, no quartel general regional, onde os combatentes receberam uma medalha em reconhecimento aos seus serviços e um certificado de dispensa honrosa (HARTZELL, 2011).

A fase de desmobilização começava um dia após a conclusão do desarmamento. Os ex-combatentes eram encaminhados ao escritório regional do ANBP, onde realizavam cadastro para identificação, registro para as eleições e eram informados sobre o procedimento. Além disso, eles passavam por um questionário que incluía perguntas sobre moradia, habilidades e históricos, preferências profissionais e aspirações. A partir disso, eram introduzidos às opções de reintegração, sendo elas: agricultura, treinamento vocacional, times de empreiteiras, pequenos negócios, desminagem, treinamento para professor e ingresso no exército e na polícia. Ao final do dia, os ex-combatentes faziam um juramento de conduta, prometendo não pegar em armas por motivos ilegítimos, e recebiam vestimentas tradicionais e um pacote de alimentação. A princípio, o programa efetuava pagamentos em dinheiro, mas como alguns comandantes extorquiam seus soldados de maneira violenta, a abordagem foi modificada para pacotes de reintegração (HARTZELL, 2011).

---

<sup>48</sup> No ANBP, DDR não pode ser compreendido separadamente dos outros processos que compõem um projeto maior de RSS (criação do exército nacional e da polícia, reformas dos Ministérios da Defesa e do Interior e reforma judicial), tendo em vista a necessidade de desarmar milícias e afastar seus líderes de cargos oficiais e governamentais (RUBIN, 2003).

A fase de reintegração continha três componentes. Um deles consistia em assistência para alfabetização, emprego de emergência e assistência alimentar. Outro, de assistência de reintegração e treinamento profissional para ex-combatentes, criando um processo de classificação dos ex-combatentes, com o intuito de fornecer aconselhamento de carreira e adequá-la aos objetivos individuais de reintegração. E, por fim, o último componente era o Programa de Incentivo aos Altos Comandantes (iniciado no final de 2004), o qual, tendo em vista o comportamento problemático destes sujeitos em relação ao processo de DDR, lhes era oferecido um pacote financeiro mensal ao longo de dois anos em troca de cooperação com o ANBP. Os comandantes também tinham acesso a tratamento médico e psicológico e podiam optar por viagens ao exterior (para observar o sistema democrático em outros países, principalmente no Japão), ou treinamento em gerenciamento de negócios (HARTZELL, 2011).

Em conjunto com o PNUD e de acordo com um relatório do mesmo (de 2005), o ANBP alcançou o desarmamento e a desmobilização de mais de 60 mil combatentes que faziam parte de milícias e estavam presentes nas forças militares afegãs, desde 2001. Mais de 20 mil ex-combatentes completaram o processo de reintegração e mais de 11 mil armamentos pesados foram recolhidos. “O recolhimento de armas pesadas foi considerado a parte mais bem-sucedida do programa e reduziu consideravelmente o risco de luta mutuamente destrutiva entre antigos comandantes” (FAUBERT, 2005, p. 30, tradução própria).

Em comparação, os esforços para armamentos leves tiveram menos sucesso. Apesar da grande quantidade coletada, apenas uma parte foi destruída e o restante armazenado para reutilização. Mas, devido à ausência de mecanismos de verificação que possibilitassem a transparência do processo, surgiram dúvidas acerca do fim que levaram tais armamentos (FAUBERT, 2005).

Acerca do processo de reintegração, o programa conseguiu que membros antigos das forças armadas (ex-combatentes e ex-comandantes) fossem aconselhados na busca por fontes alternativas de renda. No entanto, o planejamento desta iniciativa esteve pouco ligado às demandas e aspirações dos próprios indivíduos e à realidade da sociedade afegã. Além disso, falhas no monitoramento da utilização dos pacotes de assistência tornaram a reintegração menos efetiva do que o desarmamento e a desmobilização (FAUBERT, 2005).

Mas para que o processo de DDR servisse ao objetivo de construção e consolidação da paz no Afeganistão, foi necessário incluir os grupos armados ilegais no ANBP. Por meio de pesquisas, o programa mapeou e identificou mais de mil desses grupos. Diante disso, o PNUD estabeleceu e administrou o programa DIAG (Dissolução de Grupos Armados Ilegais), que foi liderado pelo governo afegão. Com início a partir da segunda metade de 2005 e conclusão ao

final de 2007, o DIAG foi visto como uma importante inovação - possível apenas pela assunção do controle da ISAF pela OTAN, em 2003, assegurando os esforços necessários para a sua execução (FAUBERT, 2005).

O programa tratava da presença de comandantes de milícias e senhores de guerra em diversas partes do país, os quais perturbavam o processo de construção e consolidação da paz. Ele consistia em uma abordagem descentralizada, por meio de comitês e conselhos provinciais, ao mesmo tempo em que se pretendia um fortalecimento da relação entre Cabul e as comunidades locais. Foram realizadas visitas por delegações do governo para supervisionar o processo nas províncias, bem como tentativas de responder às demandas locais por desarmamento em troca de projetos em prol do desenvolvimento das comunidades (BATHIA, MUGGAH, 2008). Logo:

Com o tempo, os comitês provinciais do DIAG buscaram ampliar o apoio local para aumentar a entrega de armas. Isso foi alcançado por meio de reuniões regulares com anciões tribais, *mullahs*, governadores distritais e provinciais, conselhos provinciais e locais com o objetivo máximo de induzir a participação de comandantes locais (e intensificar estigmas locais contra posse de armas) (BATHIA, MUGGAH, 2008, p. 136 e 137, tradução própria).

Dividida em etapas, inicialmente, pretendia-se a entrega de armas de maneira voluntária por parte dos ex-comandantes e oficiais do governo ligados aos grupos armados, de modo a romper essas conexões e demonstrar seu apoio ao governo afegão. Em seguida, a desmobilização por meio de negociação, envolvendo o uso de forças locais e nacionais para compelir o consentimento dos grupos armados ilegais. Aliada a isso, foi resguardada a opção do uso da força, por meio da criação de uma legislação que criminalizou a posse de armas sem licença no país. Na última etapa, o desarmamento coercitivo partia da seleção de comunidades de acordo com a demanda popular, indicando a presença de comandantes exploradores (BATHIA, MUGGAH, 2009; GOSSMAN, 2009).

### **3.4 Dificuldades em RSS ao longo do Processo de Bonn**

Embora não tenha sido um acordo de paz, o Acordo de Bonn foi importante, pois inaugurou um processo político obrigatório para o Afeganistão na transição para a estabilidade. De certo modo, criou-se uma junta internacional-afegã com o objetivo máximo de construir um Estado legítimo, efetivo e responsável (RUBIN, 2013). No Anexo III do documento final, ficou expresso um apelo:

(...) às Nações Unidas, à comunidade internacional, particularmente países doadores e instituições multilaterais, para reafirmar, reforçar e implementar seu comprometimento em auxiliar na reabilitação, recuperação e reconstrução do Afeganistão, em coordenação com a Autoridade Interina.” (BONN, 2001, p. 11, tradução própria).

Compreendido como Processo de Bonn (pois foi inaugurado com a *Loya Jirga* Emergencial e visava a realização da *Loya Jirga* Constitucional e de eleições nacionais), tinha, em última instância, o intuito de construir o Estado afegão, por meio do restabelecimento de instituições de governo permanentes, construção da legitimidade, ampliação da representatividade e eliminação de facções (RUBIN, 2013, p. 300). Diante disso e através de um consenso entre as partes interessadas doméstica e estrangeira, RSS foi apresentado como um elemento indispensável à transição no pós-Talibã (SEDRA, 2013).

De início, a agenda para RSS estava em conformidade com as normas e princípios do modelo liberal, dentre os quais: centralização no povo; perspectiva de segurança humana; ênfase na promoção da democracia e da boa governança; e uma visão holística que expandia a definição de setor de segurança, incluindo o sistema judicial e a sociedade civil (SEDRA, 2013). Contudo, a abordagem “pegada leve”, difundida na comunidade internacional, limitou a capacidade de liderança dos países doadores frente aos ministérios afegãos e também dificultou a compreensão das “(...) inter-relações dos vários setores e da capacidade inadequada dos doadores (...)” (RUBIN, 2013, p. 312, tradução própria), atraindo recursos insuficientes para cada setor de maneira pontual e descoordenada (RUBIN, 2013).

Essa falta de capacidade humana e institucional por parte dos interventores, bem como dos afegãos, e a realidade afegã de insegurança e dinâmica política fragmentada desafiaram as premissas do modelo liberal, aproximando a agenda de segurança de uma abordagem realista (SEDRA, 2013). Nesse sentido:

O processo ainda se esforçava para criar estruturas de segurança e justiça ao estilo ocidental, mas em uma forma intermediária e reduzida, enfatizando capacidade coercitiva e tecnologias institucionais em vez de normas e princípios liberais. RSS tornou-se pouco mais do que um eufemismo para formas mais convencionais de assistência à segurança, um aparelho legitimador para demonstrar as credenciais liberais do projeto. O que estava realmente acontecendo no local era um processo treina-e-equipa, conduzido pelos imperativos e interesses políticos dos doadores estratégicos no lugar das necessidades de segurança humana da população afegã. (SEDRA, 2013, p. 371 e 372, tradução própria).

Não obstante fosse reconhecida a importância política do processo de RSS, tendo em vista a construção do Estado afegão mediante um cronograma e critérios explícitos no Acordo de Bonn, a iniciativa foi insuficiente. A pouca atenção direcionada a esta questão está ligada à

prioridade dada aos aspectos militares do setor de segurança. O foco militar, colocado desde o princípio pelos Estados Unidos e seu desinteresse por atividades de construção da nação, foi fator limitante para a integração dos vários aspectos que compõem o setor de segurança, para a consideração de suas inter-relações e para a coordenação de RSS com a implementação do Acordo de Bonn (RUBIN, 2013).

A ênfase militar foi característica do treinamento e da profissionalização das forças armadas, em particular da polícia afegã, desconectando-a de seu escopo civil enquanto instrumento para segurança humana e das comunidades (SEDRA, 2013). Essa desvinculação também pode ser observada na realização do processo de RSS simultaneamente aos objetivos de otimização do desenvolvimento nas áreas social, econômica, política e humanitária (BRZOSKA, 2000). Estas questões foram adiadas para o longo prazo, permitindo que a influência dos senhores de guerra<sup>49</sup> crescessem na dinâmica local das áreas do interior, mais afastadas de Cabul (RUBIN, 2013).

A fragilidade das forças armadas e policiais oficiais e do governo central nessas regiões, e o lento crescimento da capacidade governamental serviram como justificativa da presença e da autoridade desses comandantes locais para a garantia da segurança e da subsistência nas comunidades, bem como sua participação e influência sobre as discussões e resoluções na *Loya Jirga* Emergencial, em 2002 (GOSSMAN, 2009; RUBIN, 2013). Como se vê:

A habilidade dos senhores de guerra em moldar o resultado da *Loya Jirga* Emergencial de 2002 teve um efeito deletério a longo prazo no processo de construção do Estado, não somente porque permitiu a eles reivindicar legitimação política da comunidade internacional (por meio da qual, ao invés de serem responsabilizados pelos seus históricos frequentemente dúbios de supostos abusos de direitos, eles estavam agora compartilhando posições ministeriais com a aprovação de diplomatas internacionais). Também permitiu a influência de líderes armados sobre cargos chave tanto regionalmente quanto a nível do governo central, e sobre a composição e resultado do comitê de redação constitucional e em última instância, portanto, sobre a Constituição. (EDWARDS, 2010, p. 12, tradução própria).

Dessa forma, o Processo de Bonn esteve desconectado dos imperativos para construção do Estado: aceleração do desenvolvimento econômico e redução da pobreza; consolidação da paz; redução do alcance da brutalidade e exploração extrema das relações sociais; e controle dos interesses invasivos dos poderes regionais (GOODHAND, 2004, p. 167). Além disso, distanciou-se dos esforços para fortalecimento das capacidades nacionais e constituição de um

---

<sup>49</sup> A guerra contra a União Soviética e a guerra civil resultou em um legado de homens equipados com armamentos, cuja autoridade e renda originavam da dinâmica local, tornando-os contrários aos esforços para centralização do poder (MAC GINTY, 2010).

quadro jurídico eficaz - ambos elementos importantes para combater atividades econômicas ilícitas, oferecer alternativas aos sistemas de patronagem dos comandantes locais, e conter o grau de dependência em relação à presença internacional (GOODHAND, 2004; RUBIN, 2013).

O objetivo inicial da intervenção de combater o terrorismo global justificou a associação entre os Estados Unidos e grupos e indivíduos considerados perigosos no país. Mais tarde, após vitória sobre o Talibã e a Al-Qaeda, essa relação com comandantes de milícias e senhores de guerra mostrou-se extremamente prejudicial à segurança nacional (RUBIN, 2013). No entanto, a estratégia se manteve em prol do objetivo da OTAN em combater a insurgência do Talibã em algumas áreas do país (SEDRA, 2013).

No Acordo de Bonn, o conceito de justiça compensatória limitava-se a investigações de direitos humanos. Ainda assim, das poucas organizações internacionais interessadas em proteger os afegãos daqueles que identificavam como principal ameaça à sua segurança, a Comissão Independente de Direitos Humanos do Afeganistão (AIHRC) recebeu críticas por sua atuação (desde 2002) em discordância com a realidade complexa e as demandas sociais (GOSSMAN, 2009; RUBIN, 2013). Boa parte da população entendia e pedia<sup>50</sup> que os comandantes de milícias e senhores de guerra fossem confrontados, em razão dos abusos cometidos por eles. No entanto, também era perceptível a proteção que esses homens recebiam de representantes do governo central (HRRAC, 2004).

Por um lado, a ausência de quaisquer mecanismos concretos de justiça compensatória, voltados para punição e reparação, e ligados à RSS, foi justificada pelo medo de desengajamento no processo de DDR. Mas por outro lado, permitiu que líderes de grupos armados e sujeitos com históricos em crimes de guerra e violações de direitos humanos ocupassem cargos oficiais ou mantivessem relações com órgãos do governo. Evidente no Ministério da Defesa afegão, esse vínculo trouxe desafios às reformas de segurança. A influência sobre as estratégias, sobretudo nas áreas de segurança e justiça, prejudicou o andamento e a efetividade do processo. Com isso, pouco se alterou no equilíbrio de poder, conservando a cultura de impunidade e corrupção que difamava o governo frente à população (GOSSMAN, 2009).

Em suma, a reforma judicial foi insuficiente, em termos de punição e reparação das violações de direitos humanos, e ineficiente devido à ausência de esforços para construção de propriedade local (*local ownership*). A comissão apontada para a reconstrução do setor de

---

<sup>50</sup> Foi conduzida uma pesquisa com a população afegã, que ficou registrada no relatório “*A Call for Justice*”, de 2004 (GOSSMAN, 2009).

justiça funcionava como um fórum de estrangeiros, no qual a Itália (enquanto nação líder do processo) agia e tomava decisões em nome do Afeganistão (SEDRA, 2013).

Portanto, observa-se que o Processo de Bonn teve uma abordagem estritamente técnica e militar, pouco atenta à política do país e que, em última instância, favoreceu a presença e influência de facções no setor de segurança e do seu processo de reforma, cujas atividades:

(...) ou eram diretamente impostas, com pouco esforço para cultivar propriedade local e construir consenso político, ou eram avançadas apoiadas em aliança com círculos específicos da elite, nomeadamente os *jihadis* da Aliança do Norte e os tecnocratas ocidentalmente orientados, que não eram representantes da sociedade afegã como um todo (SEDRA, 2013, p. 376, tradução própria).

### **3.5 Dificuldades e desafios iniciais de DDR**

Realizado através do ANBP e DIAG, o processo de DDR não foi totalmente eficaz em seus objetivos específicos, nem na contribuição para a reconstrução do país. Estabelecido tardiamente em comparação com o início da intervenção, o ANBP estabeleceu critérios de elegibilidade que excluíram tanto o Talibã quanto os grupos ilegais (HARTZELL, 2011).

Uma vez que o Afeganistão encontrava-se em uma situação de vácuo de segurança, a iniciativa de DDR esteve fortemente atrelada à RSS e, por isso, concentrou-se no desarmamento e desmobilização de ex-combatentes e comandantes e na reconstrução e profissionalização das forças de segurança nacionais. Os indivíduos submetidos ao processo foram selecionados a partir de listas fornecidas pelo próprio Ministério da Defesa. Contudo, devido à ausência de mecanismos eficientes para garantir a reforma do setor de segurança, a presença e a influência de milícias no Ministério comprometeram o desenvolvimento, a transparência e a efetividade dos programas (HARTZELL, 2011; SEDRA, 2003).

A estrutura desigual, a concepção estreita de desarmamento e os poucos e esporádicos incentivos ao desenvolvimento foram os principais problemas que desafiaram a efetividade do programa voltado aos grupos armados ilegais (DIAG). No Afeganistão, nem todos os grupos se estruturavam igualmente, sob a mesma forma de autoridade. A incompreensão dessa complexidade negligenciou “questões cruciais como o papel do Estado e legitimidade local ou confiança da comunidade nos comandantes para proteção” (BATHIA, MUGGAH, 2008, p. 140, tradução própria). Além disso, os projetos em prol do desenvolvimento, quando negociados, ocorriam somente após a conclusão do desarmamento. Com isso:

O programa DIAG logo foi equiparado, erroneamente, a desarmamento e, em menor medida, desmobilização, lançando obstáculos à adesão local. Consequentemente, resultados no curto prazo (coleta de armamentos) foram limitados e objetivos a longo prazo (dissolução das conexões entre comandantes e combatentes locais) raramente ocorreram. (BATHIA, MUGGAH, 2009, p. 137, tradução própria).

Por um lado, o Decreto de Petersberg de 2002 incluiu esforços para a participação, autoridade e responsabilidade do governo afegão ao longo do processo de DDR como forma de torná-lo nacional. Mas por outro, ele falhou ao não estabelecer uma abordagem integrativa e ligada à estratégia geral de recuperação (THRUENSEN, 2006). Logo:

As consequências da falta de coordenação entre o programa de DDR e a estratégia geral de recuperação poderiam acabar prejudicando a reintegração dos ex-combatentes em relação a possibilidades de emprego e desenvolvimento da comunidade. Principalmente, ao gerar um excesso de oferta de certos empregos sem relação com a real demanda e necessidade do país (...). Mesmo que esse excesso não seja criado, uma incorporação orientada da estratégia geral de recuperação poderia facilitar o fortalecimento de programas geradores de emprego para os antigos combatentes - algo que geralmente é um problema em processos de DDR e construção da paz em situação pós-conflito. (THRUENSEN, 2006, p. 18, tradução própria).

Mesmo com a percepção dessa falha e a tentativa de promover um grau de coordenação entre as diferentes partes envolvidas na reconstrução do Afeganistão e as partes responsáveis por DDR, a possibilidade de gerar oportunidades de emprego que atendessem as demandas, em termos de necessidades e aspirações, já eram reduzidas (THRUENSEN, 2006). O planejamento inicial para reintegração não incluiu uma avaliação acerca das vontades dos combatentes, que, na ausência de opções econômicas viáveis e satisfatórias, apoiaram-se nas relações com os comandantes locais - as quais o programa de DDR havia tentado extinguir (HARTZELL, 2011).

Em razão do fornecimento de armamentos pelos Estados Unidos e pela coalizão (na estratégia contra o Talibã e a Al-Qaeda) e do envio de equipamentos para reconstrução e modernização das forças nacionais, o Afeganistão acumulava um grande contingente de armas, o que permitiu o rearmamento de facções. Embora a quantidade de armas coletadas na fase de desarmamento não sirva para avaliar a eficácia do processo, a falta de transparência acerca do que foi feito com os equipamentos que não foram destruídos após o recolhimento sugere o retorno deles para grupos armados (HARTZELL, 2011; SEDRA, 2003). Logo, “(...) a falha em destruir todos os armamentos coletados reduziu o impacto positivo do ANBP na construção da paz” (POULTON et al, 2007b, p. 13, tradução própria).

As dificuldades e desafios observados ao longo do processo de RSS e dos programas de DDR comprometeram seus esforços para contribuir com o objetivo máximo de construção da paz: evitar a reincidência de conflitos. Para a comunidade internacional, permitir a presença de

senhores de guerra no governo central e em posições-chave do setor de segurança contribuiria para esse fim. No entanto, essa estratégia resultou na exacerbação de um ciclo de impunidade e corrupção que minou a credibilidade do Estado frente à população (GOSSMAN, 2009).

Aliado a isso, a presença limitada das forças internacionais (ISAF) ao longo do território nacional inviabilizou a realização de projetos de reconstrução e desenvolvimento nas regiões do interior do país. Nesse sentido, observam-se as dificuldades de implementação das etapas dos programas de DDR: na ausência de condições de segurança adequadas, os incentivos para desarmamento foram falhos; e na ausência de programas de reintegração efetivos e ligados à realidade econômica nacional, os incentivos de desmobilização foram falhos. Dessa forma, os comandantes de milícias mantiveram sua capacidade de influência sobre a economia e a política local, bem como sobre o governo central, por meio das ligações com os senhores de guerra que ocupavam cargos oficiais. Logo, as redes de patronagem que ligavam os membros das comunidades aos comandantes de milícias não foram desfeitas - o que era (ou deveria ser) objetivo exclusivo das iniciativas de RSS e DDR (BATHIA, MUGGAH, 2008; THRUENSEN, 2006).

Ademais, o imperativo militar que orientou a intervenção - em nome do interesse ocidental (mais especificamente, estadunidense) de combater a rede de terrorismo entre Al-Qaeda e Talibã - valeu-se da estratégia de associação e empoderamento de grupos armados ilegais (milícias). Por um lado, ela permitiu o avanço das tropas internacionais sobre os territórios, mas por outro, ela comprometeu os esforços de desarmamento e desmobilização desses grupos (GOODHAND, HAKIMI, 2014).

Em suma, esses problemas, aliado às falhas em planejamento e o atraso para implementação dos projetos, criaram lacunas de segurança que inviabilizaram as iniciativas de desenvolvimento desde o início da intervenção. No lugar das forças internacionais e nacionais oficiais de segurança, esses vácuos foram preenchidos por milícias locais, bem como pelo Talibã (HARTZELL, 2011). A seguir, será observado como a conjuntura afegã permitiu o fortalecimento e ressurgimento do Talibã e quais foram as respostas da comunidade internacional diante disso.

## **CAPÍTULO 4: O RESSURGIMENTO DO TALIBÃ (2005-2008)**

Da Conferência e do Acordo de Bonn, em 2001, derivaram projetos de DDR e RSS que foram implementados nos primeiros anos da intervenção. Com base nas diretrizes definidas pelo Acordo, a reconstrução das forças de segurança e do Estado afegão foi realizada através do Processo de Bonn. Por sua vez, os programas de DDR (*Afghanistan's New Beginnings Programme*, o ANBP, e *Disbandment of Illegal Armed Groups*, o DIAG) foram elaborados separadamente, em conjunto pelo governo afegão, a comunidade internacional e o PNUD.

No entanto, a falta de representatividade entre os grupos presentes na Conferência de Bonn, mais especificamente, a dominação das negociações pela Aliança do Norte garantiu aos seus comandantes o controle dos principais ministérios, suscitando na população lembranças da dinâmica política dos anos 1990 (FAIRWEATHER, 2014). Além disso, devido à influência política e econômica desses senhores de guerra, eles dificultaram o planejamento e o avanço dos processos de RSS e DDR (LAFRAIE, 2009).

No capítulo anterior, foram observadas as dificuldades em abordar a raiz dos problemas que a realidade afegã apresentava. Em partes, foram esses problemas que permitiram o surgimento do Talibã, pela primeira vez, na década de 1990. Logo, dada a insuficiência dos esforços internacionais, ao observar a conjuntura em meados dos anos 2000, é possível identificar tendências similares à década anterior e que ajudam a explicar o ressurgimento do Talibã (COADY, SOLOMON, 2009).

Para tanto, este capítulo busca analisar as condições que permitiram o fortalecimento e o retorno do Talibã, bem como as medidas tomadas pela comunidade internacional para combatê-lo. Dentre as primeiras, observam-se as falhas do governo Karzai e a relação de apoio entre o Paquistão e o Talibã, na região fronteiriça entre os dois países, que viabilizaram espaço e condições para o sucesso da campanha de retorno do grupo. Em seguida, são examinadas as principais práticas implementadas em prol da estratégia de combate à insurgência do grupo, ressaltando os desafios ao objetivo de reconstrução e estabilização do Afeganistão.

### **4.1 Condições para o ressurgimento do Talibã**

No capítulo anterior, foi mencionada a decisão pela abordagem “pegada leve” (*light footprint*), adotada em conjunto pelas Nações Unidas e pelos Estados Unidos, que esteve baseada na compreensão de que a experiência soviética no Afeganistão havia sido frustrada devido ao seu caráter militar. Com isso, em 2001, a intenção era reduzir a quantidade de tropas

e instalações militares para que a intervenção não fosse vista negativamente pelos afegãos como uma invasão ou ocupação internacional (LAFRAIE, 2009).

Devido à euforia após a rápida derrota do Talibã, essa estratégia foi mantida (COBURN, 2016). Mas, tendo em vista o objetivo de recuperação e estabilização do Afeganistão, os recursos humanos e financeiros investidos pela comunidade internacional foram insuficientes e descoordenados. Aliado a isso, a oposição aos projetos de construção do Estado e da nação (*statebuilding* e *nation building*) por parte dos norte-americanos gerou um atraso no processo de recuperação do país (RUBIN, 2013).

Dessa forma, a Conferência e o Acordo de Bonn foram vistos como uma oportunidade perdida (COADY, SOLOMON, 2009), uma vez que o impulso para a implementação efetiva desses projetos foi perdido (COBURN, 2016). Pode-se dizer que, de Bonn, resultou uma paz entre vencedores, devido à ausência de todas as partes em conflito e à pressão da comunidade internacional para a conclusão do documento (FAIRWEATHER, 2014), o qual “(...) consistiu de objetivos idealistas, cronogramas irrealistas e uma falta de medidas chave (...)” (COADY, SOLOMON, 2009, p. 103-104, tradução própria).

Então, a abordagem “leve” se esvaziou e o processo de construção da paz no Afeganistão tornou-se cada vez mais uma questão internacional. Com o aumento de investimentos, a reconstrução, recuperação e estabilização do país passaram a depender do componente externo, caracterizando a internacionalização da intervenção. Isso, além de comprometer a imagem do presidente Karzai, era contrário ao objetivo de garantir a soberania afegã sobre o processo de reconstrução, devido à predominância dos interesses e princípios liberais (GOODHAND, SEDRA, 2010).

O afastamento entre os atores estrangeiros e locais devia-se à ocupação de um espaço limitado e isolado pela comunidade internacional. Esta alcançava uma pequena extensão territorial e se alojava em bases militares e diplomáticas oclusas (COBURN, 2016). E muitos representantes estrangeiros e diplomatas evitavam ir a áreas afastadas de Cabul por razões de segurança (FAIRWEATHER, 2014). Por isso, a comunidade internacional era vista pela população de maneira negativa, como parte da elite política do país (COBURN, 2016).

Também havia barreiras linguísticas e culturais entre os dois grupos, o que pode ser entendido como falta de sensibilidade por parte da comunidade internacional (sobretudo dos EUA, cujo foco militar desconsiderava questões da política local). Isso impossibilitava a compreensão dos valores culturais e religiosos (islâmicos) da sociedade afegã, bem como sua consideração e incorporação às iniciativas propostas. Logo, as necessidades e aspirações da

população local foram negligenciadas ao longo do planejamento e da implementação dos projetos (COBURN, 2016).

Ademais, as estratégias implementadas pela comunidade internacional apresentavam divergências em suas atividades, suas políticas, expectativas e seus resultados, devido à presença de muitos países contribuintes e à inconstância das reuniões entre eles. Dentro da OTAN, por exemplo, as nações preocupavam-se mais em atender aos imperativos de sua política doméstica, ocasionando a descoordenação que comprometia a consolidação da paz no Afeganistão (FAIRWEATHER, 2014).

Dessa forma, eram manifestados interesses diversos, bem como perspectivas distintas sobre a situação no Afeganistão, a depender da localização de cada país ao longo do território. E, em relação às iniciativas implementadas, notava-se a falta de coordenação e de mecanismos para monitoramento e avaliação, comprometendo sua credibilidade e sustentabilidade (COADY, SOLOMON, 2009).

Em se tratando dos programas ANBP e DIAG, ambos apresentaram dificuldades iniciais (abordadas ao final do capítulo anterior). Eles foram estabelecidos tardiamente em relação ao início da intervenção e com prazos reduzidos para sua conclusão (HARTZELL, 2011). De modo geral, pode-se dizer que o tempo para planejamento e implementação da fase de reintegração do ANBP foi insuficiente. Em relação ao planejamento, o programa falhou em avaliar as necessidades, as aspirações e as expectativas dos participantes e das comunidades (POULTON et al, 2007b). Ademais, o ANBP não incluiu os membros do Talibã e de grupos armados ilegais. Estes últimos só foram abordados pelo DIAG a partir de 2005 (GOSSMAN, 2009).

Quanto à implementação, não houve tempo adequado para conduzir os treinamentos e as orientações aos ex-combatentes de maneira efetiva (POULTON et al, 2007b). Para o ANBP, por exemplo, a comunidade de doadores internacionais estipulou um prazo de três anos, insuficiente para a realização de um processo de reintegração eficaz (HARTZELL, 2011). Além disso, não foram criados mecanismos que permitissem o acompanhamento dos indivíduos após o processo, a fim de assegurar sua sustentabilidade (POULTON et al, 2007b). Logo, ao final, calcula-se que apenas alguns ex-combatentes foram inseridos no novo exército, ao passo que a maioria se associou a milícias locais e forças policiais privadas (GOODHAND, HAKIMI, 2014).

Mais especificamente, na etapa de reintegração, não foram garantidos meios de subsistência e prosperidade para os ex-combatentes, devido aos atrasos para entregar pacotes de assistência alimentar e financeira, e às dificuldades para obter rendimentos, sobretudo na atividade agrícola (HARTZELL, 2011). Dessa forma, muitos indivíduos se apoiavam nas

relações com os comandantes locais ou até mesmo com o Talibã, o qual foi capaz “(...) de se reagrupar e em algumas instâncias viram seus números crescer à medida que ex-combatentes desempregados que passaram por DDR uniam-se a suas fileiras” (HARTZELL, 2011, p. 11, tradução própria).

Diante dessas falhas, as principais facções do país competiam pelo poder e usavam sua influência para atrasar e, conseqüentemente, comprometer a efetividade das iniciativas. Por sua vez, o Talibã encontrou as condições para seu fortalecimento e ressurgimento no vácuo de segurança gerado pelo progresso lento das medidas de RSS e da maneira como os programas de DDR foram implementados (HARTZELL, 2011). Em suma, o poder político se fragmentava e o governo de Karzai perdia sua autoridade (LAFRAIE, 2009).

#### **4.1.1 Governo Karzai**

Desde 2001, Hamid Karzai já ocupava o cargo de liderança do país, como chefe da Administração Interina (LAFRAIE, 2009). Na época, sua nomeação esteve baseada no fato de que era uma figura desconhecida no Afeganistão e, por isso, atribuiria maior imparcialidade ao governo, vislumbrando a possibilidade de reconciliação entre os grupos de interesse no país (as facções, a Aliança do Norte e até mesmo o Talibã). No entanto, seus esforços em prol da reconciliação foram fracos. Em 2003, a proposta de criação de um conselho para a paz foi considerada pelos oficiais do governo “nada além de conversa fiada” (FAIRWEATHER, 2014).

Ainda assim, em outubro de 2004, Karzai obteve uma vitória esmagadora<sup>51</sup> nas eleições de base democrática previstas pelo Processo de Bonn, e assumiu o cargo de presidente do Afeganistão (LAFRAIE, 2009). E embora a *Loya Jirga* Constitucional tenha definido que os processos eleitorais seriam simultâneos, as eleições distritais, provinciais e parlamentares foram adiadas para o ano seguinte (ICG, 2005).

A princípio, o governo de Karzai manteve as decisões tomadas em 2001, em Bonn, sobretudo as relativas ao preenchimento dos cargos oficiais. Na época, o gabinete interino fora preenchido por dois grupos distintos: *ex-mujahidin* (particularmente membros da Aliança do Norte) e tecnocratas afegãos com experiência no ocidente e/ou em organizações não-governamentais. Contudo, além das dificuldades de congruência entre os dois grupos, havia também a problemática da composição étnica de cada um (LAFRAIE, 2009).

---

<sup>51</sup> Embora fosse previsto que o processo eleitoral ocorresse nos moldes democráticos, foram apontadas falhas e inconsistências que sugerem um processo fraudulento. De fato, observadores da ONU que supervisionaram o processo eleitoral de 2004 reportaram coerção e fraude (FAIRWEATHER, 2014).

Já em 2005, Karzai não alterou o aspecto elitista de seu gabinete e, apesar de seus esforços para amenizar as divergências e o sectarismo, sua herança *Pashtun* tornava sua imagem imparcial (LAFRAIE, 2009). Por um lado, a promoção dos senhores de guerra dentro do governo garantia segurança à administração e fortalecia o apoio ao exército nacional na luta contra o Talibã. Mas por outro lado, eles eram colocados em posições do Executivo, sobretudo na liderança dos ministérios, como forma de comprar sua cooperação pelo acesso aos recursos financeiros externos<sup>52</sup> (PECENY, BOSIN, 2011). Dessa forma:

Os senhores de guerra mantinham seu status e poder local e aumentavam sua presença no governo nacional. Visto que o cultivo de ópio, o trânsito de comércio e a assistência ao desenvolvimento são as fontes mais importantes de atividade econômica no Afeganistão e os senhores de guerra controlam uma porção substancial dos três, será difícil desenvolver o tipo de elite econômica local forte que poderia servir como um contraponto político aos senhores de guerra e defender o Estado de direito (PECENY, BOSIN, 2011, p. 612, tradução própria).

Como afirma Lafraie (2009, p. 108, tradução própria) “no começo, cada ministro tratou seu ministério como um feudo pessoal e tentou preencher vários cargos, altos e baixos, com seus parentes, amigos e membros de seus grupos étnicos”. E, mesmo com a criação de uma comissão destinada a reformas administrativas, a corrupção e o nepotismo comprometeram não só os esforços do governo, mas também prejudicaram sua legitimidade a nível local, uma vez que os principais ministros eram vistos como corruptos pela população (FAIRWEATHER, 2014).

Aliás, desde 2001, pouco foi realizado em prol das instituições representativas, em termos de estrutura física e espaço político. Além do sistema eleitoral baseado no voto único intransferível<sup>53</sup>, o qual dificulta o desenvolvimento de partidos políticos (GOMES, 2018), o governo Karzai promoveu “(...) um ambiente hostil para partidos políticos, incluindo leis eleitorais e decretos que tornam associações quase obsoletas” (ICG, 2005, p. 3, tradução própria). Logo, as eleições parlamentares de 2005 foram marcadas por uma disputa de poder entre a elite afegã, desviando a atenção dos problemas políticos e comprometendo a experiência democrática no país (GOMES, 2018).

---

<sup>52</sup> Relatórios apontam que entre 35% e 50% do dinheiro doado era desperdiçado ou desviado para garantir o apoio dos senhores de guerra (PECENY, BOSIN, 2011).

<sup>53</sup> No sistema de voto único intransferível, os eleitores votam em um indivíduo, em vez de um partido político. Embora essa opção seja viável para combater associações baseadas em afinidade étnica, ela cria um ambiente político altamente competitivo. Diante disso, a carreira dos representantes não está ligada ao desempenho do partido político, mas sim à reputação local e ao relacionamento com os cidadãos, tendo em vista o comportamento eleitoral destes baseado em redes de patronagem (GOMES, 2017).

Diante disso, a instabilidade política constituiu um desafio ao processo eleitoral nos níveis provinciais e distritais<sup>54</sup>, previsto para encerrar o Processo de Bonn. Dito de outro modo, a realização de eleições livres e justas para os cargos representativos, em 2005, foram ameaçadas pelo sentimento de insegurança, uma vez que, diante do processo eleitoral, estruturas de poder local sentiram-se desafiadas, intensificando a violência entre facções (ICG, 2005).

Nesse contexto, as estruturas nacionais também foram afetadas. Com o aumento de ataques às instalações e oficiais do governo, via-se a necessidade - e, até mesmo, uma oportunidade - do presidente colocar em prática sua habilidade para lidar com a política a nível local, de modo a acalmar a agitação nacional (FAIRWEATHER, 2014).

Por sua vez, ao longo dos anos e, sobretudo, diante do aumento da violência em 2005, a comunidade internacional assumiu uma postura mais robusta, caracterizando a internacionalização da intervenção. Esta, então, adquiriu um caráter mais liberal, evidenciando os interesses de seus doadores (a maioria ocidental), principalmente dos EUA. Com isso, a legitimidade do governo de Karzai passou a ser questionada por seus opositores, descrevendo-o como um fantoche das forças ocidentais e colocando-o entre a população afegã e os patrocinadores externos (GOODHAND, SEDRA, 2010).

Mas mesmo com a renovação do foco da comunidade internacional sobre os esforços para construção do Estado, os senhores de guerra tornaram suas bases de poder mais discretas. Diante da restrição do uso da violência armada, eles desenvolveram novas “(...) estratégias para se manter indispensáveis aos olhos do governo central e da comunidade internacional (...)” (MALEJACQ, 2016, p. 105, tradução própria), bem como manter sua autoridade a nível local. Dessa forma, ao longo do período pós-Talibã:

(...) os senhores de guerra afegãos continuaram a alterar suas bases de poder para se apoiar nos recursos mais adaptados ao novo ambiente (por exemplo, distribuição de parte da terra que suas milícias haviam tomado posse para investir no desenvolvimento do mercado imobiliário, convertendo, dessa forma, poder militar em poder econômico) (MALEJACQ, 2016, p. 106, tradução própria).

---

<sup>54</sup> O Estado afegão é composto por uma administração central, dividida em várias unidades administrativas comandadas pelos ministros. Além disso, as unidades de administração local, ou províncias, são estabelecidas de acordo com o contingente demográfico, as condições sociais e econômicas e a localização geográfica, e possuem um Conselho Provincial próprio, eleito pelos residentes de cada província. O Afeganistão também é dividido em distritos, os quais são administrados por Conselhos Distritais. E, para tratar de assuntos específicos de cada cidade, existem as Câmaras Municipais (AFGHANISTAN, 2004).

Além de fornecer benefícios e garantir emprego aos seus seguidores, alguns se apresentavam como líderes jihadistas, promovendo seu passado e sua liderança (Ismail Khan); outros se apresentavam como líderes tradicionais e/ou religiosos, promovendo valores afegãos e islâmicos (Dostum e Fahim). Ademais, muitos senhores de guerra tornaram-se empresários, adquirindo fortunas pessoais e influência sobre setores da economia e sociedade (como a mídia e a indústria de construção civil). De modo geral, eles garantiram mais recursos e proteção política aos projetos locais, pelos quais erguiam sistemas de patronagem e asseguravam sua autoridade. Isso ainda implicou em desafios aos esforços da comunidade internacional em prol da construção e do fortalecimento do Estado afegão (MALEJACQ, 2016).

#### ***4.1.2 Apoio do Paquistão ao Talibã***

Historicamente, o Paquistão contribuiu para a formação e a ascensão do Talibã nos anos 1990. Durante a guerra civil no Afeganistão, o país serviu como refúgio e, logo, como espaço para recrutamento e difusão da ideologia do grupo. Além disso, a relação entre as forças militares paquistanesas e estadunidenses, combinada com a porosidade da fronteira entre os dois países, permitiu o acesso a armas e outros recursos que facilitaram a conquista do poder político no Afeganistão pelo Talibã, em 1996 (COADY, SOLOMON, 2009).

A empreitada dos Estados Unidos e seus aliados (dentre eles a Aliança do Norte) contra o Talibã, em outubro e novembro de 2001, levou à morte e captura da maioria dos indivíduos pertencentes ao grupo. No entanto, ainda restaram alguns sobreviventes, dos quais uma pequena parte se juntou ao governo Karzai e outra se escondeu sob a liderança de Mullah Omar<sup>55</sup>. A maior parte desses sobreviventes optou por retornar à vida normal em suas comunidades no Afeganistão ou em campos de refugiados no Paquistão. Porém, apesar da declaração de anistia geral pelo governo Karzai, eles foram perseguidos pelas forças de segurança paquistanesas e afegãs, bem como pelas milícias - todas aliadas aos Estados Unidos. Essa perseguição dificultou a reintegração desses indivíduos à vida normal, de modo que estiveram suscetíveis às campanhas de retorno do Talibã (LAFRAIE, 2009).

Enquanto líder da IA e em seguida do governo central, Karzai apontava, desde o início, o apoio dado pelo Paquistão ao Talibã, culpando o país pela insurgência do grupo. A presença

---

<sup>55</sup> Após lutar contra a ocupação soviética, Muhammad Omar (ou Mullah Omar) liderou um grupo de jovens estudantes em sua luta pela restauração da paz. Considerado decente e autodeclarado sucessor de Maomé, Mullah Omar assumiu a liderança do Talibã, o qual dominou o Afeganistão na década de 1990. Sua recusa em entregar Osama bin-Laden foi o que desencadeou a intervenção militar em 2001. Com a derrota do Talibã para as forças ocidentais, Mullah Omar fugiu do país, mas continuou liderando o grupo de onde estava (supostamente, Paquistão).

de muitos sobreviventes do grupo no território paquistanês e a suspeita de que Mullah Omar se escondia lá fomentavam a desconfiança acerca do governo do Paquistão. Embora não seja possível afirmar o envolvimento do governo paquistanês, entre os anos de 2006 e 2007, os Estados Unidos pressionaram o presidente Pervez Musharraf. No entanto:

(...) o problema parece estar fora do controle de Musharraf e dos EUA. Toda a região ao longo da fronteira afegã-paquistanesa tem sido “Talibãizada” e o Talibã afegão não só desfruta de enorme apoio; mas também tem seus santuários e campos de treinamento lá, usa a área para transporte de armas e outros suprimentos, e até recrutam dentre os jovens paquistaneses (LAFRAIE, 2009, p. 106 e 107, tradução própria).

Dessa forma, o território entre o Paquistão e o Afeganistão ainda era um solo fértil para as atividades do Talibã, pois gozava de apoio e proteção nessa região onde havia se desenvolvido originalmente. Não obstante o comprometimento do presidente paquistanês com a “Guerra ao Terror” (COADY, SOLOMON, 2009), suas campanhas militares contra o Talibã fracassaram, resultando em acordos de paz que permitiram, de certa forma, a liberdade de ação do grupo na região (LAFRAIE, 2009).

Muito embora o governo em Washington prezasse pela redução do envolvimento no Afeganistão, os oficiais em campo informavam que a situação no país estava longe de se normalizar. Para muitos deles, o aumento dos ataques contra as forças nacionais e estrangeiras, no sul e no leste do país, indicava o retorno do Talibã (FAIRWEATHER, 2014). A perda de território por parte destas também indica que houve também um aumento do número de insurgentes do Talibã, vindos da região fronteira (COADY, SOLOMON, 2009). Logo, o ressurgimento do Talibã foi associado ao envolvimento do Paquistão.

Diante disso, via-se a necessidade de ampliar as operações militares de larga escala na região fronteira, para combater o avanço do grupo (FAIRWEATHER, 2014). No entanto, poucas operações foram promovidas, devido à sensibilidade da região e à resistência da população paquistanesa à presença estrangeira (LAFRAIE, 2009).

Karzai, por sua vez, voltou a suspeitar e acusar a administração paquistanesa de envolvimento e assistência à insurgência por parte do *Inter-Services Intelligence* (ISI), o serviço de inteligência do Paquistão. Um comunicado por escrito do conselho de ministros do Afeganistão, declarou que:

O povo do Afeganistão e a comunidade internacional chegaram à compreensão de que as instituições de inteligência do Paquistão e seu exército têm se tornado o maior centro para reprodução e exportação de terrorismo e extremismo para o mundo e

particularmente para o Afeganistão (COADY, SOLOMON, 2009, p.108, tradução própria).

## **4.2 Resposta da comunidade internacional**

A campanha do Talibã se direcionava à presença internacional como um todo; eram realizados ataques às tropas militares estrangeiras, bem como às tropas civis envolvidas nos projetos de assistência e reconstrução desenvolvidos por elas. E, em razão do aumento da violência, viu-se a necessidade de expandir o escopo militar da intervenção. No entanto, a estratégia que emergiu não levou em conta os custos humanos para a população afegã nem para os próprios soldados. Além disso, o foco militar desviou a atenção de questões cruciais para a sustentabilidade da intervenção, de modo que, mesmo com a renovação do compromisso entre comunidade internacional e governo afegão, o desenvolvimento e a estabilização do Afeganistão foram prejudicadas (FAIRWEATHER, 2014; PECENY, BOSIN, 2011).

A seguir, é apresentada essa estratégia de combate à insurgência (COIN), levando em conta suas principais práticas, e o Plano Compacto para o Afeganistão que representou a tal renovação do compromisso com o Estado afegão. Em contrapartida, são observadas as consequências da resposta internacional frente ao ressurgimento do Talibã, tendo em vista os retrocessos em desenvolvimento e segurança, ou seja, em RSS e DDR.

### **4.2.1 Estratégia COIN**

Mesmo com a mudança do foco dos EUA para o Iraque a partir de 2003, a “Guerra ao Terror” declarada pelo governo Bush teve impactos na discussão acerca da operação no Afeganistão e na priorização dos programas lá implementados (COBURN, 2016). Com o aumento do nível de violência e dos ataques contra forças policiais e estrangeiras, a estratégia de combate à insurgência passou a ser prioridade, tendo como objetivo máximo o combate da ameaça terrorista no Afeganistão. Esse foco, no entanto, comprometeu a iniciativa de RSS e os projetos em prol da reconstrução e fortalecimento das ANSF (SEDRA, 2013).

Entre 2001 e 2004, o envio de tropas militares dos EUA e da OTAN aumentou exponencialmente (saindo da casa das centenas para mais de vinte mil), muito em razão do processo eleitoral afegão. Mas mesmo somado às tropas da ISAF, esse contingente era insuficiente para combater a violência crescente e eliminar as forças insurgentes do Talibã e sua ligação com a Al-Qaeda (LAFRAIE, 2009). Logo, a atenção e os recursos do governo do Afeganistão foram submetidos ao COIN, permitindo a atuação das ANSF para este fim

(GOSSMAN, 2009). Em consequência disso, as forças policiais foram envolvidas nas operações de combate à insurgência, ao invés de atividades de proteção e garantia da segurança dos cidadãos e da comunidade afegã (SEDRA, 2013).

Além disso, devido à priorização dos interesses militares estrangeiros, os EUA e a OTAN estabeleceram alianças com milícias, sob a justificativa de combater os focos de insurgência do Talibã em regiões mais remotas do país, onde senhores de guerra tinham autoridade. No entanto, essas alianças serviam como um patrocínio ao rearmamento e à remobilização de milícias e grupos ilegais. Essa prática, no entanto, contribuiu para o fortalecimento da autoridade de chefes de milícias, pois lhes eram fornecidos recursos materiais e financeiros que alimentavam a produção e o comércio ilegal de ópio<sup>56</sup> (GOSSMAN, 2009).

Embora essa prática de armamento e associação às milícias pelas forças internacionais tenha sido bem sucedida no imediato pós-2001 (GOODHAND, HAKIMI, 2014), no médio e longo prazo, ela ameaçava a autoridade do Estado e fomentava a proliferação de armas, comprometendo a efetividade dos esforços de desarmamento<sup>57</sup> e reintegração (NICHOLLS, GLAD, 2009). Ademais, o envolvimento das ANSF, mais especificamente das polícias locais, também tem efeito no longo prazo, uma vez que:

(...) uma força policial paramilitar que é mais adepta ao combate militar do que ao engajamento com a comunidade, e que é livre de mecanismos de supervisão e impeditivos críveis ao abuso pode ser uma ameaça à segurança pública e à autoridade estatal (SEDRA, 2013, p. 373, tradução própria).

Mas, dado o sucesso da estratégia de armamento e associação às milícias pelas forças internacionais nos anos iniciais da intervenção, ela foi ampliada através do estabelecimento de forças armadas comunitárias, como a Polícia Auxiliar Nacional Afegã (ANAP), o Programa de Proteção Pública Afegã (APPP), a Iniciativa de Defesa das Comunidades, a Iniciativa de Defesa Local, e times para combate ao terrorismo. Porém, valia-se de uma interpretação externa dos valores e das tradições do país, de modo que serviu de apoio à criação de milícias (GOODHAND, HAKIMI, 2014).

Através da ANAP (sugerida em 2006 pelos Ministérios do Interior e das Finanças), mais de oito mil indivíduos, ao longo de 124 distritos e 21 províncias, foram recrutados, treinados

---

<sup>56</sup> Entre 2005 e 2008, o cultivo de ópio aumentou de 104 hectares para 193, passando a representar mais de 80% da produção mundial (LIVINGSTON, O'HANLON, 2012).

<sup>57</sup> Além do fornecimento de armamentos pelas forças internacionais, o programa de DDR (ANBP) contabilizou a destruição de pouco mais da metade das armas coletadas. O restante foi submetido ao controle do Ministério da Defesa, o qual, ao mesmo tempo que reclama da má qualidade das armas, continua a estocá-las, indo na contramão dos esforços de desarmamento (POULTON et al, 2007b).

por dez dias, equipados e enviados para postos de controle. Contudo, essa iniciativa foi “(...) amplamente criticada por reverter os efeitos do DIAG” (GOODHAND, HAKIMI, 2014, p. 10, tradução própria). Além disso, a maioria dos participantes permaneciam sob a influência de seus comandantes locais. Enfim, em 2008, a ANAP foi dissolvida (GOODHAND, HAKIMI, 2014).

Em seguida - em resposta ao fim da ANAP - foi proposto o APPP, com o intuito de estabelecer uma força composta por 1.200 indivíduos, distribuídos ao longo de quatro distritos. Os participantes recebiam treinamento por 21 dias, armamentos, munição, automóveis e um salário individual (o qual nem sempre era pago). Em linhas gerais, ambos o APPP e a ANAP funcionavam como uma medida provisória do governo, por meio da qual milícias poderiam se regularizar e contribuir para a segurança do país, enquanto as ANSF se desenvolviam. Sugeria-se que, dessa forma, o Estado poderia obter o controle sobre grupos armados ilegais (GOODHAND, HAKIMI, 2014).

Já em 2008, as tropas dos EUA e da OTAN ultrapassavam sessenta mil. Mas, além de não serem eficazes para enfrentar o problema, pode-se dizer que elas se tornaram parte dele (LAFRAIE, 2009). A comunidade internacional estava mais concentrada em manter uma força auxiliar no Afeganistão do que em criar forças nacionais. Com isso, era incerto quando “(...) o exército teria a capacidade de operar independentemente, ou até mesmo de assumir um papel importante na guerra contra o Talibã” (LAFRAIE, 2009, p. 110, tradução própria).

A ausência de forças nacionais de segurança robustas não somente fomentava problemas políticos contribuindo para o avanço do Talibã, como também dava espaço para a ascensão de senhores de guerra e para o fortalecimento de milícias (COBURN, 2016). E no que diz respeito às forças policiais, a situação era ainda pior, pois além do atraso em seu desenvolvimento e da falta de equipamentos e armamentos apropriados, havia “(...) vários relatos sobre brutalidade policial, corrupção, falta de disciplina, ineficiência e até mesmo assassinatos extrajudiciais” (LAFRAIE, 2009, p. 111, tradução própria).

#### ***4.2.2 Plano Compacto para o Afeganistão***

Com o encerramento do Processo de Bonn, foi realizada uma conferência em Londres, no início de 2006, para definir a agenda para o Afeganistão nos próximos cinco anos. O evento contou com a participação do governo afegão e da comunidade internacional, e promoveu a renovação do compromisso com a reconstrução e estabilização do país. Em termos financeiros, isso significou a mobilização de mais de dez bilhões de dólares (NATO REVIEW, 2006).

A conferência resultou na assinatura do Plano Compacto para o Afeganistão, no qual estabeleceram-se objetivos relacionados à segurança, governança, direitos humanos e desenvolvimento. O documento expressava a importância da atuação de forças armadas e policiais nacionais para garantir as condições de segurança necessárias à construção do Estado e ao desenvolvimento econômico. Ademais, o Plano requeria a dissolução dos grupos armados ilegais e reforçava a importância do papel da ISAF na garantia da segurança, enquanto as forças de segurança nacionais afegãs (ANSF) eram criadas e treinadas (PECENY, BOSIN, 2011).

Além disso, o Plano buscava a cooperação nas áreas de governança e construção do Estado, tendo em vista o fortalecimento, a profissionalização e a democratização das instituições públicas. Estas deveriam adquirir a capacidade de fornecimento de serviços públicos, como saúde e educação, e promover políticas de investimento em infraestrutura, transporte, desenvolvimento agrícola, urbano e rural, e proteção ambiental. Diante desses esforços, cabia também a abertura a investimentos privados e externos (PECENY, BOSIN, 2011).

Ao final de 2007, o Conselho Conjunto de Coordenação e Monitoramento (JCMB) elaborou um relatório, apresentando os principais avanços e desafios do Plano até então. Dentre os desafios, atentou-se para as questões de cooperação econômica regional, eleições e combate às drogas, tendo em vista os objetivos estabelecidos em 2006. Em primeiro lugar, o relatório apontou a necessidade de acesso a mercados internacionais e regionais, a fim de alavancar o desenvolvimento econômico do Afeganistão. Diante disso, foi proposto que o país funcionasse como uma rota comercial, visando, sobretudo, o fornecimento de energia (JCMB, 2007).

Em segundo lugar, diante da proximidade das eleições nacionais (planejadas para 2009), o relatório ressaltou a importância de assegurar recursos e esforços para sua realização. E, por último, o documento apontou o crescimento da indústria de narcóticos e da insegurança nas regiões de produção e comércio. Diante disso, foi sugerida a criação de uma estratégia integrada, entre o governo e a comunidade internacional, para combater essa atividade, uma vez que “[políticas] de erradicação do ópio mal elaboradas e implementadas continuaram a ter impactos negativos em medidas de segurança e anti-corrupção” (JCMB, 2007, p. 7, tradução própria).

Já em relação aos avanços, o relatório destacou a preparação para a Estratégia de Desenvolvimento Nacional do Afeganistão (ANDS). Foram realizadas consultas a nível provincial e distrital, envolvendo o governo, as comunidades, os atores internacionais, a sociedade civil e o setor privado. Nelas, as expectativas foram alinhadas, permitindo uma reavaliação dos projetos e o fortalecimento dos ministérios encarregados. No entanto, o

principal desafio associado à Estratégia era o alinhamento à (pequena) capacidade fiscal<sup>58</sup> do Estado afegão (JCMB, 2007).

#### ***4.2.3 Efeitos em segurança e desenvolvimento***

Apesar da complementaridade das estratégias de contra-insurgência e de desenvolvimento - haja vista a importância desta para a sustentabilidade daquela (LAFRAIE, 2009) - elas apresentavam objetivos conflitantes (COBURN, 2016). Além disso, não havia comunicação entre as áreas militar e de desenvolvimento, trazendo contradições frente à diversidade de esforços e objetivos (estabilização, reconstrução, combate à insurgência e desenvolvimento) (COADY, SOLOMON, 2009).

Em termos de RSS e construção do Estado, houve um desvio de atenção e de recursos para o combate à insurgência (GOODHAND, SEDRA, 2010). Além de reorientar as forças militares e policiais para este objetivo, o governo central incentivou o rearmamento de milícias, sobretudo nas regiões mais afastadas de Cabul, em defesa aos ataques do Talibã. Essa situação aumentou a insegurança entre a sociedade afegã ao mesmo tempo em que promoveu uma fragmentação do poder político, enfraquecendo a autoridade do governo de Karzai (GOSSMAN, 2009).

A atuação da comunidade internacional também foi falha na construção do Estado afegão, devido à pouca atenção direcionada à dinâmica política local. Ao se aliar a grupos armados ilegais, os EUA e a OTAN forneceram recursos para o fortalecimento dos comandantes locais sobre suas comunidades. Com isso, as relações sociais de patronagem e a atividade econômica ilegal de produção e comércio de ópio perpetuaram. Em outras palavras, a fragmentação do poder político foi fomentada nas áreas do interior do país, através da estratégia COIN (GOSSMAN, 2009).

Nessas regiões, as condições sociais e materiais eram favoráveis ao rearmamento e ao recrutamento pelo Talibã (GOSSMAN, 2009). E nesse contexto, o grupo foi capaz de se engajar com a sociedade afegã e realizar uma campanha concorrente aos esforços do governo central e da comunidade internacional (COADY, SOLOMON, 2009). Logo, o processo de RSS em situações pós-conflito, tornou-se ainda mais desafiador no Afeganistão, em razão da dificuldade

---

<sup>58</sup> As doações externas, que somavam quase 16 bilhões de dólares ao ano, representavam 97% do PIB do Afeganistão e não passavam pela estrutura fiscal do Estado. O dinheiro era direcionado aos projetos de reconstrução do país, muitos deles empreiteiros privados e estrangeiros (FAIRWEATHER, 2014).

em convencer forças ilegais ao desarmamento e desmobilização enquanto uma insurgência persistia (HARTZELL, 2011).

Além disso, as iniciativas de reconstrução e desenvolvimento avançavam muito lentamente nas áreas rurais, devido à ausência de mecanismos políticos e de segurança (forças militares e policiais) capazes de assegurar tais processos (COADY, SOLOMON, 2009). Somada à limitação da ISAF (concentrada em Cabul e nas regiões urbanas), os esforços internacionais foram insuficientes para a criação de forças armadas e policiais nacionais (LAFRAIE, 2009). Isso não só comprometia os projetos de reconstrução nas comunidades, como também possibilitava o fortalecimento de comandantes locais e senhores de guerra nas províncias do interior (ICG, 2005).

As falhas das iniciativas para reconstrução e desenvolvimento resultaram em pobreza e desemprego generalizados. De acordo com os dados do IDH de 2007, o Afeganistão se encontrava na posição 174 entre 178 países. Além disso, embora a Autoridade Interina tenha proibido a produção de ópio no país em 2003, essa medida foi ineficiente, uma vez que o Relatório do IDH de 2007 demonstrou que houve um aumento de quase 60% na área de cultivo de ópio, tornando o Afeganistão líder mundial nesta atividade. Essa economia baseada nas drogas não gerava lucros ao povo e nem aos seus produtores. Pelo contrário: a partir da coleta de taxas pelos senhores de guerra e por facções ligadas ao Talibã, essa atividade econômica alimentava a corrupção no governo afegão e servia para financiar a insurgência do Talibã (COADY, SOLOMON, 2009; LAFRAIE, 2009).

Com a rápida derrota do Talibã em 2001 e o excesso de promessas para desenvolvimento e reconstrução do Afeganistão, surgiram muitas expectativas que logo se tornaram frustrações (COBURN, 2016). A concentração de esforços e recursos para o planejamento e estabelecimento de um governo centralizado na capital do país tornou-se um obstáculo ao exercício da autoridade por Karzai “(...) para além de Cabul e outros centros urbanos, permitindo ao Talibã reagrupar nas regiões sul do país (...)” (COADY, SOLOMON, 2009, p. 105, tradução própria). Dessa forma, as unidades de administração local (distritos e províncias) estavam submetidas ao governo central, pois não possuíam orçamentos próprios; elas dependiam dos recursos mobilizados pelos ministros de acordo com os projetos implementados em suas áreas (GOMES, 2018).

E, diante da falta de empregos, da insegurança, da corrupção e dos projetos insuficientes, as comunidades locais confiaram e apoiaram-se na proteção dos comandantes de milícias, pois apesar de serem explorados, encontravam alternativas ao Estado que lhes falhavam. Dessa

forma, depositavam suas frustrações sobre o governo central, comandado por Karzai (LAFRAIE, 2019).

Isso se reflete na taxa de satisfação dos indivíduos em relação à sua qualidade de vida durante e após o governo do Talibã. Ao longo dos anos de 2006 e 2008, quando o ANBP se encerrava, os dados apontavam uma diminuição no número de pessoas que se consideravam mais prósperas, e um aumento no número de pessoas que se consideravam menos prósperas. Logo, observa-se que, em relação às expectativas da população, os esforços de reintegração, ligados ao desenvolvimento social e econômico da população, falharam (LIVINGSTON, O'HANLON, 2012).

A população afegã também percebeu o aumento da criminalidade e deterioração das condições de segurança<sup>59</sup> em suas comunidades. Para boa parte da população, os comandantes locais ainda detinham um grande número de armamentos e, portanto, influência sobre as comunidades (NICHOLLS, GLAD, 2009). Dessa forma, a estratégia COIN (sobretudo a prática de associação a milícias) ia na contramão dos esforços de DDR e RSS (GOSSMAN, 2009).

Por isso, pode-se dizer que o período marcado pelo ressurgimento do Talibã não apresentou novidades concretas em termos de DDR e RSS. Pelo contrário, conforme observado neste capítulo, estes anos contribuíram negativamente para os avanços obtidos anteriormente. Mas, diante de uma nova administração no governo estadunidense e, acima de tudo, da vontade de encerrar a intervenção internacional, novos esforços foram introduzidos na fase final da operação no Afeganistão.

---

<sup>59</sup> Entre 2006 e 2008, houve um aumento (de pouco menos de 1000 para mais de 2000) em mortes de civis, resultado dos conflitos entre forças do governo e da oposição. Além disso, ressalta-se o surgimento de grupos armados não-alinhados, com participação nessa taxa de fatalidade (LIVINGSTON, O'HANLON, 2012).

## **CAPÍTULO 5: NOVOS ESFORÇOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS (2009-2014)**

Desde o início da intervenção, as estratégias implementadas pela comunidade internacional, e pelo governo do Afeganistão em prol da construção da paz, continham objetivos voltados para o curto prazo. Porém, suas abordagens nem sempre coesas limitavam a capacidade de adequação frente a novos desafios. Aliado a isso, desde 2006, com a expansão da insurgência e da criminalidade, os níveis de violência aumentaram. Essa visão míope dos esforços da comunidade internacional, sobretudo dos Estados Unidos, havia limitado o escopo e os resultados da intervenção, até então, de modo que a situação ao final de 2008 sugeria o fracasso da empreitada (JALALI, 2009).

Nesse contexto, o Talibã havia recuperado sua influência sobre a sociedade, desafiando ambas as forças internacionais e o governo afegão ao mesmo tempo, independente da superioridade militar destes. Além disso, as milícias locais consolidavam seu poder nas comunidades do interior, devido à falta de confiança sobre o governo em Cabul (JALALI, 2009) e os poucos investimentos destinados às áreas rurais se comparadas com as áreas urbanas (COBURN, 2016). Por sua vez, a intensificação do conflito arriscava prejudicar ainda mais a legitimidade do governo central e da intervenção internacional frente à população local (JALALI, 2009).

Mesmo as populações das nações envolvidas na intervenção, como os EUA, confrontavam o posicionamento de seus governos em relação à guerra no Afeganistão, temendo a ampliação dos custos (humanos e financeiros). Então, Barack Obama (recém-eleito presidente dos Estados Unidos em 2009) declarou que o Afeganistão seria prioridade na agenda de política externa de seu governo. No entanto, tal priorização estava mais atrelada aos interesses domésticos, de modo que se questiona se esses reforços tinham a intenção de melhorar a situação no Afeganistão, tratando de suas necessidades, ou se buscavam apenas uma saída para a comunidade internacional (JALALI, 2009; MCCRISKEN, 2012).

No mesmo ano, Hamid Karzai foi reeleito presidente do Afeganistão e renovou seu compromisso com o processo de paz e reconciliação no país. Esse comprometimento também foi expresso pela comunidade internacional, por meio de diversas conferências entre 2009 e 2014. Nelas, foram traçados objetivos de longo prazo visando o fortalecimento das forças de segurança e das instituições governamentais afegãs. Além disso, em termos militares, os EUA se comprometeram com o envio de mais tropas, a fim de restabelecer a segurança no país e estabilizar a região para combater redes internacionais de terrorismo. No geral, essa iniciativa da comunidade internacional pretendia, em última instância, transferir a propriedade e a

liderança sobre o processo de paz e reconciliação ao governo afegão, e encerrar a intervenção (JALALI, 2009).

Este capítulo pretende analisar os reforços militares e diplomáticos implementados entre os anos de 2009 e 2014, destacando a atuação dos EUA sob a liderança do presidente Obama. Também são examinados os pontos principais das conferências e acordos realizados nesse período entre o governo afegão e a comunidade internacional, sobretudo em relação ao processo de RSS. Em seguida, é feita uma análise do Programa de Recuperação e Paz do Afeganistão (APRP), observando o planejamento, os resultados e os impactos. Por fim, são considerados os desafios e as dificuldades desses novos esforços internacionais, ressaltando a dinâmica gerada pelo novo processo eleitoral em 2014 e pela retirada das tropas estrangeiras.

## **5.1 Reforço militar e diplomático pelos EUA**

### ***5.1.1 Aumento das tropas estadunidenses***

Devido ao fortalecimento e ressurgimento do Talibã, oficiais do exército norte-americano afirmaram que, entre os anos de 2008 e 2009, os EUA não estavam ganhando a guerra no Afeganistão. Para eles, um dos motivos que impedia o sucesso e o encerramento do conflito era a falta de recursos enviados, em comparação com a guerra no Iraque. No entanto, com a eleição de Barack Obama, o Afeganistão tornou-se, em tese, uma prioridade do governo (MARSH, 2014).

Em 2009, o General Stanley McChrystal, apontado para liderar a ISAF, realizou uma avaliação da situação e do conflito no país. De acordo com ele, era necessário enviar mais tropas e mudar a abordagem de combate à insurgência de grupos terroristas para uma mais abrangente, que considerasse tanto a Al-Qaeda quanto o Talibã, prezando pela segurança pública da sociedade afegã (MARSH, 2014). Na opinião dele, se o governo afegão fosse tomado pelo Talibã, isso viabilizaria o retorno da Al-Qaeda (FAIRWEATHER, 2014). Logo, em setembro do mesmo ano, McChrystal enviou sua análise através de um memorando, solicitando ao governo em Washington um aumento das tropas (MARSH, 2014).

Dentro do governo, a proposta de McChrystal encontrou apoiadores e opositores, iniciando uma negociação acerca do contingente a ser enviado e da abordagem a ser aplicada (MARSH, 2014). O próprio vice-presidente Joe Biden, muito em razão de uma antipatia em relação ao presidente Karzai e da descrença acerca do futuro do Afeganistão, era contrário à ampliação da estratégia. Para ele, o foco deveria ser mantido sobre o combate ao terrorismo, ou

seja, sobre a Al-Qaeda, o que significava começar a retirar e não enviar mais tropas (FAIRWEATHER, 2014).

No entanto, a opinião de Biden foi isolada frente ao apoio da maioria do exército estadunidense. Na visão deste, o aumento das tropas era necessário para garantir o sucesso da intervenção e para que seus esforços anteriores não fossem em vão (FAIRWEATHER, 2014). Por sua vez, o Secretário de Defesa (Robert Gates) e a Secretária de Estado (Hillary Clinton) foram favoráveis<sup>60</sup> à proposta. Para Gates, uma estratégia de contra-insurgência com recursos atribuídos de maneira adequada era essencial para a conclusão do processo de reconstrução e estabilização das forças de segurança afegãs. Além disso, facilitaria a transferência das responsabilidades ao governo e às forças nacionais afegãs e permitiria, em última instância, a retirada das tropas estadunidenses (MARSH, 2014).

Desse modo, o presidente Obama se viu pressionado a autorizar o envio de mais tropas e recursos ao Afeganistão. Contudo, foi adicionado um cronograma para a retirada das tropas, com início em julho de 2011 e término em 2014 (MARSH, 2014). Na opinião de McChrystal, esse prazo dificultava as condições para sucesso, pois pressionava a entrega de resultados num período curto: 18 meses (FAIRWEATHER, 2014). Mas, levando em conta que a opinião pública norte-americana se opunha ao conflito incessante, Obama afirmou que o país não tinha interesse em lutar uma guerra interminável e que, enquanto presidente, não definiria objetivos que fossem além de suas responsabilidades e interesses. Observa-se, então, que no centro da decisão estava a preocupação com a segurança nacional estadunidense, e não o compromisso de longo prazo estabelecido com os afegãos. Ou seja, a transferência da responsabilidade para os afegãos tinha por base os interesses dos EUA e não as necessidades do Afeganistão (MCCRISKEN, 2012).

Em agosto de 2010, os reforços militares já haviam chegado no Afeganistão. Mas, mesmo com o auxílio da OTAN e das forças afegãs, encontraram dificuldades para enfrentar o Talibã que crescia na região sul do país. Diante dessa situação, alguns governadores das províncias recorreram aos senhores de guerra, que haviam escapado dos programas de desarmamento e ainda detinham uma força armada composta por *ex-mujahidin*. Aproveitando-se da mesma estratégia, as tropas norte-americanas e da OTAN foram capazes de interromper

---

<sup>60</sup> Ambos reconheciam que o Talibã mantinha ligações com a Al-Qaeda e que ambos constituíam uma ameaça à segurança nacional e aos interesses dos EUA. Diante disso, o aumento das tropas estadunidenses permitiria vantagens no combate ao terrorismo internacional, bem como para os esforços de reconstrução do Afeganistão (MARSH, 2014).

o impulso do Talibã e impedir que conquistassem a região sul e controlassem parte do país (GALL, 2014).

Entretanto, uma vez que o Talibã não foi desmobilizado por inteiro, muitos de seus membros escaparam para o Paquistão, onde possuíam apoio. Logo, na região fronteiriça, as mensagens de Mullah Omar, ainda repercutiam, despertando na sociedade afegã a oposição às forças estrangeiras (GALL, 2014). E mesmo dois anos após o envio de reforços militares, a estabilidade pretendida e prometida não foi gerada, de modo que muitos afegãos ainda duvidavam das intenções e da utilidade da comunidade internacional presente em seu país (COBURN, 2016).

Além disso, o cronograma estabelecido pela estratégia do governo Obama tinha um prazo limitado e a retirada das tropas foi anunciada desde o princípio. Assim, foi criada uma dinâmica acelerada que impossibilitou a construção de relações sustentáveis entre as tropas e as comunidades, de modo que o avanço dos projetos de desenvolvimento foi limitado (COBURN, 2016). Emergia uma apreensão acerca do retorno das forças do Talibã assim que as tropas estrangeiras fossem retiradas (GALL, 2014). Diante disso, os resultados obtidos por essa nova onda de esforços militares foram questionados (COBURN, 2016).

Após a retirada completa das tropas esperava-se que a Parceria Estratégica estabelecida entre EUA e Afeganistão atendesse às necessidades deste país (BROWN, 2012). As negociações entre os governos de ambos os países em prol dessa parceria estratégica tiveram início em 2010. O intuito era delinear as bases da relação futura entre os dois países, levando em consideração a retirada completa das forças estadunidenses em 2014 (THE WHITE HOUSE, 2012).

Logo, em maio de 2012, foi assinado o “Acordo de Parceria Estratégica Duradoura entre a República Islâmica do Afeganistão e os Estados Unidos da América” (THE WHITE HOUSE, 2012). Este documento estabelecia o compromisso de cooperação entre as duas partes em áreas consideradas de interesse mútuo, como: paz, segurança, reconciliação, governança, desenvolvimento socioeconômico e cooperação regional. Além disso, o acordo incluía objetivos nas áreas de proteção dos direitos humanos, fortalecimento das instituições políticas afegãs e defesa da democracia. E, em relação à segurança, foi ressaltado o objetivo de derrotar a Al-Qaeda e seus aliados extremistas (ENDURING, 2012).

O Acordo protegia os interesses do governo dos EUA em não se comprometer com recursos financeiros ou militares. Além da oposição do presidente Obama à ideia de bases permanentes no Afeganistão, o acordo definiu que um aliado não pertencente à OTAN fosse apontado para coordenação dos esforços de segurança e defesa. A atuação estadunidense se

resumiria na realização de uma consulta anual ao Congresso estadunidense na busca por financiamento para assistência técnica às forças armadas afegãs, bem como no uso de tropas estadunidenses em solo afegão para combater forças remanescentes da Al-Qaeda (THE WHITE HOUSE, 2012).

### **5.1.2 Estratégia AfPak (Afeganistão-Paquistão)**

Desde a inauguração do governo do presidente Obama, o conflito, que já se estendia por vários anos, tinha se tornado mais violento e quase incontrolável. As tropas dos EUA e da OTAN enfrentavam forças insurgentes do Talibã, que recebiam apoio de países da região, entre eles o Paquistão (ASLAM, 2012). Então, uma vez que a fronteira entre os dois países funcionava como um solo fértil para o fortalecimento de grupos terroristas (Talibã e Al-Qaeda), o problema no Afeganistão era inevitavelmente associado ao papel do Paquistão (MORINI, 2010).

Embora fosse um aliado dos EUA na luta contra o terrorismo, o Paquistão era acusado de praticar um jogo duplo. Além de fornecer apoio às forças insurgentes contrárias às tropas ocidentais no conflito no Afeganistão, o governo paquistanês havia assinado acordos de paz com grupos pró-Talibã. Diante disso, para as forças internacionais da OTAN/ISAF (MORINI, 2010), bem como para a nova administração em Washington, os dois países eram parte de um cenário e um desafio únicos para suas operações militares e diplomáticas (ASLAM, 2012). “[O] conflito no Afeganistão não poderia ser resolvido sem levar em consideração que os futuros do Paquistão e do Afeganistão estavam intimamente ligados (...)” (ASLAM, 2012, p. 4, tradução própria).

Diante das dificuldades e dos desafios encontrados desde 2001, a intervenção se traduzia em altos custos (em termos financeiros e de vidas humanas) para o governo e a sociedade norte-americana (ASLAM, 2012). A reconstrução das forças de segurança no Afeganistão, cujos esforços eram em sua maioria militares, carecia de engajamento diplomático. Por isso, um dos principais objetivos da administração de Obama, foi redirecionar o foco da política estadunidense para o conflito no Afeganistão, ressaltando a necessidade de uma estratégia diplomática abrangente para apoiar os esforços militares (MORINI, 2010).

Por sua vez, a nova estratégia Afeganistão-Paquistão (*AfPak*) buscava “[...] corrigir as deficiências da antiga política estadunidense para o Paquistão, uma vez que os EUA falharam em alcançar seus objetivos cruciais de combate ao terrorismo naquele país” (ASLAM, 2012, p. 5, tradução própria). O governo paquistanês receberia assistência financeira contanto que

mostrasse uma atitude mais severa na região da fronteira com o Afeganistão, para combater a insurgência do Talibã e de outros grupos extremistas em seu território (MORINI, 2010). Entretanto, a tentativa norte-americana de promover a estabilidade do governo do Paquistão e reforçar o controle civil foi frustrada. Além de ter encontrado resistência por parte do exército paquistanês, as crises econômica e de segurança dificultaram o exercício das responsabilidades pelas lideranças civis (ASLAM, 2012).

Adicionado a isso, devido à desconfiança acerca do compromisso do Paquistão com a guerra contra o terror e às suspeitas de colaboração com o Talibã, o governo dos EUA adotou, em 2004, uma política de ataques por drones no país. Ao longo da administração de Obama, estes ataques aconteceram com maior frequência. Eles eram vistos como parte da estratégia para combater o terrorismo, mas que poderia continuar mesmo após a retirada das tropas do Afeganistão. E, por serem controlados remotamente, “(...) possibilitava aos EUA atingir seus objetivos estratégicos sem arriscar vidas norte-americanas (...)” (ASLAM, 2012, p. 14, tradução própria). Não obstante fosse alegado que tinham o intuito de eliminar indivíduos e grupos rivais às forças ocidentais no Afeganistão, nem sempre os ataques estavam relacionados ao conflito, de modo que ocasionaram a morte de muitos civis inocentes. Diante disso, em contraste com o objetivo de “ganhar mentes e corações” e estabelecer uma parceria saudável e estável com o Paquistão, os ataques por drones geravam o ressentimento da população local (ASLAM, 2012).

## **5.2 Renovação do compromisso entre a comunidade internacional e o governo afegão**

Em janeiro de 2010, ocorreu a Conferência de Londres, na qual a comunidade internacional reafirmou seu compromisso e reforçou seu apoio ao governo do Afeganistão, e à segurança e desenvolvimento do país. Durante a reunião, os participantes afirmaram que os novos esforços internacionais inauguravam uma nova fase, na qual buscariam desenvolver e assegurar a capacidade do governo afegão de atender às necessidades de seu povo (LONDON, 2010).

Em termos de segurança, o documento resultante da Conferência reiterou a determinação no combate aos grupos terroristas. Também foi reforçado o compromisso com o fortalecimento das forças militares e policiais do Afeganistão, através da atuação da ISAF em parceria com a OTAN. Já em termos de governança e justiça, os participantes em Londres acolheram a decisão por uma abordagem governamental ampla no combate à corrupção, comprometendo-se a auxiliar os esforços do governo afegão - a comunidade internacional se

comprometeu a estabelecer um fundo para financiar o programa de paz e reconciliação do governo afegão (LONDON, 2010).

Além disso, a Conferência ressaltou a ligação entre o tráfico de drogas, a insurgência do Talibã e outras atividades criminosas (dentre as quais, corrupção e tráfico humano). Diante disso, a comunidade internacional demonstrou seu apoio ao esforço do governo afegão na atualização da Estratégia Nacional de Controle das Drogas ao longo de 2010, por meio da qual seriam desenvolvidos programas em agricultura, visando a redução do cultivo de ópio (LONDON, 2010).

Por fim, a resolução da conferência ressaltou o comprometimento do país com o acesso à justiça e o respeito aos direitos humanos. Em contrapartida:

O governo do Afeganistão reiterou seu compromisso de proteger e promover os direitos humanos de todos os cidadãos afegãos e de fazer o Afeganistão um lugar onde homens e mulheres desfrutam de segurança, direitos iguais e oportunidades iguais em todas as esferas da vida. (LONDON, 2010, p. 6, tradução própria).

Anteriormente, em novembro de 2009, após um processo eleitoral turbulento (devido às acusações de fraude), Hamid Karzai assegurou um segundo mandato como presidente. Em seu discurso de posse, ele enfatizou o compromisso com o combate à corrupção, o que requeria um gabinete composto por ministros competentes. Ele também estipulou um prazo de cinco anos para que as forças afegãs assumissem a responsabilidade pela segurança do país, com destaque para as áreas mais instáveis. Além disso, o presidente salientou a importância da união nacional no objetivo de alcançar a paz e encerrar o conflito. Para tanto, ele se comprometeu em promover uma *Loya Jirga*, como iniciativa para consultar a nação sobre o assunto (GABBATT, WEAVER, 2009).

Logo, em junho de 2010, ocorreu a “Assembleia (*Loya Jirga*) Nacional Consultiva pela Paz”, da qual participaram 1600 delegados, representando diferentes segmentos da sociedade: políticos em cargos nacionais e provinciais, acadêmicos religiosos, líderes tribais e organizações da sociedade civil. Ao final, ficou expressa na resolução o desejo por um programa do governo nacional voltado para o acompanhamento do processo de paz, o qual deveria conter estratégias baseadas nas decisões tomadas ao longo dos três dias de reuniões. Também foi feito um apelo à comunidade internacional para “(...) acelerar o processo de equipamento, treinamento e fortalecimento das forças de segurança nacionais afegãs, para que elas possam ter a capacidade de assumir a responsabilidade de garantir a segurança de seus próprios país e povo (...)” (AFGHAN MISSION, 2010, n.p., tradução própria).

Nesse sentido, o processo de paz seria liderado pelo governo do Afeganistão, mas demandava o apoio da comunidade internacional. Em conjunto, eles deveriam garantir a segurança e a proteção daqueles envolvidos no processo, principalmente os ex-combatentes. Diante disso, pressionava-se por um compromisso de longo prazo por parte das forças internacionais, pois elas eram essenciais para evitar a reincidência de conflitos e a interferência regional (AFGHAN MISSION, 2010).

Em suma, a *Loya Jirga* pela paz expressou o consenso nacional em torno da necessidade de uma abordagem governamental e estatal ampla. Em outras palavras, isso significava o fortalecimento dos três níveis de poder e do sistema constitucional de pesos e contrapesos, aliado a uma reforma estrutural do governo, prezando pelos princípios de transparência, efetividade e responsabilidade. Com isso, buscava-se a garantia dos direitos e deveres dos cidadãos e a defesa dos interesses nacionais - medidas “(...) chave para estabilidade e prosperidade” (KABUL, 2010, p.1, tradução própria).

O compromisso do governo afegão com seu povo e da comunidade internacional com o Afeganistão foi renovado, mais uma vez, em julho de 2010, na Conferência Internacional de Cabul. Esta conferência se destacou ao apresentar o “Processo de Cabul”<sup>61</sup>, o qual foi construído sobre os princípios de uma parceria efetiva entre os atores internacionais e nacionais. Assim como nos eventos anteriores, sobretudo a Conferência de Londres, foi reafirmado:

(...) o comprometimento do governo afegão em melhorar a segurança, a governança e as oportunidades econômicas para seus cidadãos. Além disso, (...) reafirmaram o comprometimento da comunidade internacional em apoiar a transição para liderança afegã e sua intenção de fornecer segurança e assistência econômica para atingir nossos objetivos compartilhados (KABUL, 2010, p. 2, tradução própria).

Diante disso, foi comunicada a intenção de realinhamento da assistência técnica e financeira internacional em relação às prioridades e ao orçamento do governo afegão. Para tanto, o Processo de Cabul incluía reuniões anuais entre o governo afegão, a comunidade internacional e a sociedade civil, além dos encontros a cada quatro meses do Conselho Conjunto de Coordenação e Monitoramento para avaliar o progresso das ações em prol dos objetivos afirmados nas conferências de Cabul e Londres (KABUL, 2010).

---

<sup>61</sup> O Processo de Cabul é uma iniciativa liderada pelo governo afegão para estreitar as relações com outros atores nacionais, regionais e internacionais, na busca pelo fim da violência, pela paz duradoura no país e na região e pelo combate à rede global de terrorismo. Para tanto, a iniciativa reconhece que a garantia de segurança pelo governo do Afeganistão requer a confiança da população na capacidade de atuar em conformidade com os princípios de boa governança, direitos humanos e igualdade de gênero, fornecendo serviços públicos e oportunidades econômicas (KABUL, 2010).

### ***5.2.1 Conferência de Bonn II***

Dez anos após a realização da Conferência de Bonn de 2001, a comunidade internacional e o governo do Afeganistão reuniram-se na cidade alemã novamente, em reconhecimento aos avanços já realizados e pela renovação do compromisso por um “(...) futuro estável, democrático e próspero para o povo afegão” (BONN, 2011, p.1, tradução própria). Em linhas gerais, foram reforçados os discursos da Conferência de Londres e do Processo de Cabul do ano anterior.

No entanto, a Conferência de Bonn II abordou esforços para a conclusão da etapa de transição no Afeganistão. A partir de 2015, teria início a “Década da Transformação”, na qual o país deveria buscar a consolidação de sua soberania até 2024. Diante disso, desenhava-se uma nova relação com a comunidade internacional, por meio da qual o Estado afegão deveria assumir, gradativamente, a responsabilidade pela paz e estabilidade da região (BONN, 2011).

Os esforços em prol dessa transição foram divididos em cinco áreas específicas: governança, processo de paz, cooperação regional, desenvolvimento econômico e social, e segurança. Em termos de governança, atentou-se para a relação entre reforma judicial e desenvolvimento das instituições de segurança, ressaltando a necessidade de uma força policial civil mais eficiente. O governo afegão também ficava encarregado de promover valores democráticos para além de eleições justas e livres; e deveria se adequar às necessidades de sua sociedade, buscando traduzi-las em serviços civis (BONN, 2011).

Para o processo de paz e reconciliação, o documento delineou alguns princípios. Em primeiro lugar, o programa deveria ser próprio do governo afegão e liderado por ele, de maneira inclusiva e representativa dos interesses do povo. Além disso, o processo de reconciliação deveria passar pelo reconhecimento da soberania do Estado, pela renúncia à violência e às práticas terroristas e pelo respeito à Constituição e aos direitos humanos. Por fim, o processo de paz deveria ser respeitado e apoiado regionalmente, para garantir a sua sustentabilidade (BONN, 2011).

Quanto aos esforços de cooperação regional, foram acolhidos os princípios debatidos na “Conferência de Istambul pelo Afeganistão: Segurança e Cooperação no Coração da Ásia”, em novembro de 2011. Em prol do desenvolvimento do país no longo prazo, os participantes em Bonn compartilhavam a ideia de “(...) uma região com boas relações e integrada economicamente, onde o Afeganistão possa servir como uma ponte conectando o sul da Ásia, a Ásia Central, a Eurásia e o Oriente Médio” (BONN, 2011, p. 6, tradução própria).

Em termos de desenvolvimento econômico, o período de transição apontava para a redução da presença e do financiamento internacional. No entanto, em reconhecimento à dificuldade fiscal<sup>62</sup> do governo do Afeganistão, a comunidade internacional se comprometeu a enviar apoio financeiro durante a Década de Transformação, em prol do desenvolvimento e da segurança do país. Dessa forma, buscava-se garantir as condições econômicas para a autossuficiência do Afeganistão no longo prazo (BONN, 2011).

Em relação à segurança, a Conferência de Bonn II reconheceu o terrorismo como a principal ameaça à estabilidade do Afeganistão - bem como às condições regionais e globais de paz e segurança. Por isso, foi feito um apelo por esforços de cooperação regional para combater focos de resistência e fortalecimento de grupos terroristas. Associado a isso, foi ressaltada a relação com a produção e tráfico de narcóticos. Este, por sua vez, era visto como um desafio global, devido à necessidade de abordagem tanto pelo lado da oferta como da demanda (BONN, 2011).

Ademais, o processo de transição deveria transferir a responsabilidade para as forças nacionais afegãs até o final de 2014. Por isso, foi declarado, pelo CSNU, o início da retirada das tropas da ISAF. No entanto, em reconhecimento da responsabilidade comum pelo futuro do Afeganistão, a comunidade internacional manteve seu compromisso em apoio à segurança no país para além de 2014:

Nós sublinhamos que o apoio internacional por Forças de Segurança Nacionais Afegãs (ANSF) sustentáveis precisa continuar após 2014. Em assistência à ANSF, a comunidade internacional se compromete firmemente a apoiar seu treinamento e equipamento, financiamento e desenvolvimento das capacidades para além do fim do período de transição. (BONN, 2011, p. 3, tradução própria).

E, tendo em vista o papel da OTAN no treinamento, aconselhamento e assistência das forças nacionais, o governo afegão solicitou a continuidade do apoio da Organização, mesmo após a conclusão da transição em 2014. Diante disso, ficou estabelecido que:

Quando a transição da responsabilidade pela segurança estiver completa ao final de 2014, a OTAN terá feito a alteração de missão de combate para uma nova missão de

---

<sup>62</sup> Em linhas gerais, pode-se afirmar que o Estado afegão carece de capacidade fiscal. Além da dependência em relação aos recursos enviados pelos doadores internacionais, existe a dependência de fundos externos. Diante disso, o orçamento não é administrado pelo governo e ainda é submetido às condicionalidades impostas pelos doadores. A opção por essa forma de administração orçamentária deveu-se à falta de capacidade fiscal do governo afegão, tendo em vista a fragilidade pós-conflito. No entanto, pouco foi realizado em prol da construção dessa capacidade. Essa falha pode ser observada pela centralização característica dos ministérios afegãos, o que dificulta a mobilização de recursos às unidades administrativas locais (províncias e distritos). Ademais, a situação de insegurança no interior do país, devido ao fortalecimento das insurgências e à ausência das forças do Estado, compromete os esforços em prol do desenvolvimento (GOMES, 2017).

treinamento, aconselhamento e assistência, a qual será de natureza diferente da atual missão das ISAF. (NATO, 2012, n.p., tradução própria).

Em maio de 2012, em nome das nações contribuintes da ISAF, a OTAN declarou a continuidade da parceria com o Afeganistão, mesmo após o fim da missão oficial em 2014. A Cúpula de Chicago (como ficou conhecida a declaração da Organização sobre o Afeganistão), reiterou a decisão tomada durante a reunião em Lisboa de novembro de 2010. Na ocasião, ficou estabelecida uma estratégia em fases para a transferência da responsabilidade pela segurança para as Forças de Segurança Nacionais Afegãs, a qual teve início em julho de 2011. Também foi enfatizada “(...) a importância de uma abordagem abrangente e de melhorias contínuas em governança e desenvolvimento” (NATO, 2012, n.p., tradução própria).

Para que a transferência da responsabilidade pela segurança nacional fosse bem-sucedida, foi imaginado um modelo preliminar para o tamanho futuro das ANSF, o qual contava com uma tropa de mais de duzentos mil soldados, e com um orçamento anual de mais de quatro bilhões de dólares. Nesse contexto, a construção da capacidade das ANSF dependia da assistência técnica e financeira da comunidade internacional (NATO, 2012). Portanto, seriam destinados recursos financeiros, permitindo a conclusão do processo de transição. Após esse período, contava-se com o governo do Afeganistão, cuja capacidade financeira e responsabilidade fiscal seriam impulsionadas por doações ao longo dos anos de 2015 a 2017 - como definido pela Conferência de Tóquio, de julho de 2012 (TOKYO, 2012).

### **5.3 Programa de Paz e Reintegração do Afeganistão (APRP)**

Na Conferência de Londres, o governo do Afeganistão havia se comprometido a aumentar os esforços de reintegração, por meio de um programa nacional. Em seguida, na *Loya Jirga* pela Paz, os delegados presentes apresentaram recomendações, nas quais o programa deveria se basear. Logo, em julho de 2010, foi criado o Programa de Paz e Reintegração do Afeganistão (APRP) (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010).

Ele foi proposto pelo Conselho Nacional de Segurança (NSC) em nome dos membros do Secretariado Conjunto (JS), responsáveis pela execução do programa (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010; QUIE, 2018). Ainda em setembro, foi criado o Alto Conselho para Paz (HPC), composto por atores estatais e não-estatais encarregados de supervisionar o programa e aconselhar o presidente (SELBER, 2018). Além disso, o APRP contava com a participação dos governos provinciais e distritais, que coordenavam sua implementação a nível local e administravam o suporte do governo nacional. De fato, o

documento oficial apontava a importância de engajar líderes políticos, tribais e religiosos, bem como instituições informais e locais, a fim de tornar o processo amplo e inclusivo (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010).

Elaborado e liderado pelo governo afegão, o APRP dependia do comprometimento e da capacidade das instituições e dos líderes nacionais (QUIE, 2018). No entanto, desde o princípio, o programa também contava com o apoio da OTAN/ISAF, das Nações Unidas, dos parceiros regionais e dos doadores internacionais, comprometidos com o processo de reforma das forças de segurança nacionais e com o objetivo de paz e desenvolvimento (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010). E, apesar do documento oficial afirmar que o papel das instituições multinacionais e multilaterais era puramente de assistência técnica e financeira, ele passou a ser essencial para a implementação dos projetos. Logo, em razão dessa dependência da comunidade internacional, questionava-se a propriedade e liderança afegã sobre o APRP (QUIE, 2018).

Dentre os atores externos, o PNUD possuía um papel amplo, participando do gerenciamento dos fundos do programa, garantindo a efetividade da implementação pelo JS, e a sustentabilidade da paz e da reintegração, através dos projetos de recuperação nas comunidades (UNDP, 2013).

Ao longo da execução do APRP, também foram mantidas parcerias com doadores e forças de segurança internacionais, a fim de garantir os recursos e as condições de segurança necessárias. Também foram criadas parcerias com organizações da sociedade civil, que ofereciam assistência técnica e de monitoramento, trazendo uma perspectiva externa para as avaliações parciais dos impactos do programa e, portanto, maior flexibilidade (UNDP, 2013; UNDP, 2014).

Ademais, a necessidade da presença de forças militares internacionais para garantir a efetividade dos processos sugeria a relação do APRP com a abordagem COIN, de modo que ele era considerado tanto um processo de paz como uma ferramenta de guerra. No entanto, alguns atores internacionais (dentre eles a ISAF) exigiram que o planejamento do processo de reintegração fosse feito de maneira menos radicalizada. Eles “(...) enfatizaram a necessidade de educação cívica para reintegrar os combatentes” (QUIE, 2018, p. 31, tradução própria). Em concordância, ativistas dos direitos civis e das mulheres acreditavam que essa iniciativa era essencial para a conscientização dos ex-combatentes e suas comunidades acerca da paz e de seus direitos (QUIE, 2018).

Porém, essa abordagem menos radical foi rejeitada pelos líderes do JS, sob a justificativa que minava o domínio afegão e contrariava os valores islâmicos. Por fim:

O ‘consenso’ foi uma versão muito difusa de educação cívica, elaborada pelos ministros que demonstravam pouco entusiasmo pelo APRP. Consequentemente, alguns ex-combatentes passam por um tipo enfraquecido de ‘desradicalização’, mas a maioria não. Isso aumenta os riscos de reincidência e se baseia numa visão excludente de paz e propriedade. (QUIE, 2018, p. 31, tradução própria).

Quanto aos objetivos, em linhas gerais, o APRP buscava promover a paz através de uma abordagem política e de uma estratégia dupla: reintegração de insurgentes e reconciliação com os principais líderes do Talibã (QUIE, 2018; SELBER, 2018). O programa tinha o intuito de criar as condições políticas e judiciais necessárias para a paz e reconciliação, incentivando a renúncia à violência e ao terrorismo, e a participação num processo construtivo pela paz e reintegração (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010).

De maneira específica, o programa estava dividido em objetivos políticos, institucionais, de segurança e de recuperação. Os primeiros se referiam à aproximação do governo afegão da sociedade, a fim de conquistar a confiança das comunidades e dos combatentes na política de paz e reintegração do presidente Karzai. Além disso, apontavam a necessidade do apoio de atores internacionais, regionais, nacionais e locais, para garantir a sustentabilidade do processo de paz. Já os objetivos institucionais estavam voltados à capacitação das organizações governamentais e não-governamentais, a fim de corroborar com os princípios de boa-governança, Estado de direito e direitos humanos (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010).

Os objetivos de segurança enfatizavam as condições locais, como forma de garantir a sustentabilidade do processo de reintegração. Para tanto, incluía o processo de fortalecimento e crescimento em capacidade das forças policiais, por meio da ação conjunta entre as forças de segurança nacionais e internacionais. E, por fim, os objetivos de recuperação consistiam na consolidação da paz e no desenvolvimento socioeconômico do Afeganistão, por meio de iniciativas de redução da pobreza, criação de empregos e acesso à justiça e educação (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010).

Quanto à execução, o APRP foi projetado em três fases, correspondentes a um processo de DDR. Na primeira, denominada “Projeção Social, Construção de Confiança e Negociação”, os líderes provinciais e distritais deveriam se aproximar de suas comunidades, buscando indivíduos interessados em participar do processo, sobretudo membros de grupos insurgentes, visando a resolução de queixas entre governo, comunidades, vítimas e ex-combatentes (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010; QUIE, 2018).

No segundo estágio, “Desmobilização”, aqueles que se juntassem ao processo de paz seriam desmobilizados, passando por uma avaliação inicial, cadastro biométrico, verificação e

manejo e registro de armas - o qual pode ser entendido como desarmamento (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010; QUIE, 2018). A partir da desmobilização e da renúncia à violência e ao terrorismo, estes indivíduos estariam livres para retornar à vida em suas comunidades. Diante disso, o programa ressaltava a importância das condições de segurança local para garantir a efetividade do processo de reintegração (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010).

A última fase, intitulada “Consolidação da Paz”, consistia no Programa Nacional de Recuperação das Comunidades (NCRP). A partir da avaliação das necessidades e aspirações de todos os indivíduos, não apenas ex-combatentes. Seria ofertada assistência de maneira personalizada e integral às comunidades, garantindo condições para desenvolvimento sustentável e justiça social (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010; QUIE, 2018).

O programa estimava atingir dezenas de milhares de ex-combatentes, dispersos em cerca de quatro mil comunidades, em 220 distritos ao longo do país. As regiões e comunidades seriam selecionadas com base nos termos do documento oficial, de acordo com a disposição dos indivíduos a aderirem ao processo de paz e reintegração. Também seriam consideradas as áreas onde houvesse concentração de violência. A depender da capacidade e dos recursos disponíveis, o APRP responderia às oportunidades que surgissem em outras localidades (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010; SELBER, 2018).

Em relação ao cronograma de execução, o APRP foi projetado para ser concluído dentro de cinco anos (entre 2011 e 2015). As duas primeiras fases e as etapas iniciais do NCRP estavam programadas para o primeiro ano, conforme as condições de segurança permitissem. No segundo ano, estava planejada a continuação e a ampliação do NCRP. Contudo, o documento oficial não determinava ações específicas para os últimos três anos, referindo-se somente à “(...) consolidação da paz e comprometimento com o programa, e aprofundamento da confiança, da legitimidade do governo e das conexões entre povo e governo” (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010, p. 20, tradução própria).

## **5.4 Dificuldades e desafios**

### ***5.4.1 Avaliação do APRP***

Ainda que o presidente Karzai tivesse estabelecido um compromisso com a paz e a reconciliação nacional, afirmando a necessidade de fortalecer as instituições de governo e justiça, e aproximá-las aos interesses da sociedade afegã, era necessária uma liderança forte,

engajada no combate à corrupção e na criação de condições políticas e econômicas propícias à paz (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010). Entretanto, apesar da influência internacional, os ministros afegãos pareciam operar em feudos individuais, onde mantinham suas redes de patronagem. Esse ambiente pouco transparente, marcado por práticas de corrupção e intimidação contribuía para a manutenção do *status quo* e, conseqüentemente, da marginalização de grupos da sociedade civil (QUIE, 2018).

Mesmo com as recomendações da *Loya Jirga* em prol da inclusividade, há poucos indicativos da participação da sociedade civil e da comunidade internacional no processo de elaboração do APRP junto ao governo do Afeganistão. O programa partiu de uma visão política estreita, a qual não implicava a realização de uma análise do conflito, isto é, uma avaliação das dificuldades e carências a nível local. Na verdade, o programa esteve concentrado no interesse político de combater a insurgência, relegando as necessidades e os ressentimentos da população local, sobretudo dos indivíduos em processo de reintegração. As negociações foram realizadas principalmente com líderes da insurgência, supondo que incentivos monetários seriam suficientes para desmobilizá-la. Logo, tendo em vista o processo de construção da paz, a ausência dessa análise dificultou a avaliação dos efeitos do APRP nos contextos locais (CLEARY et al, 2016).

Mas o maior entrave ao sucesso do APRP foi a ausência de um acordo de paz que incluísse todas as partes do conflito e dispusesse das condições para DDR. Diante disso, não havia garantias à segurança, nem confiança na ordem política pós-Talibã, criando obstáculos e relutância ao desarmamento (DERKSEN, 2014).

Ademais, a falta de um acordo de paz deixava uma lacuna sobre a definição do termo. Foram manifestadas diferentes perspectivas acerca da paz: para o exército dos EUA e seus aliados, o conceito estava ligado à derrota do Talibã; para as facções da insurgência, a paz indicava a retirada de todos os invasores externos e a concretização do califato islâmico. Já para alguns líderes afegãos à frente do APRP, a paz seria alcançada através de uma solução política: a reintegração e reconciliação<sup>63</sup> (QUIE, 2018).

Observa-se, então, que o APRP partiu de uma concepção de paz no sentido negativo: a ausência de conflito. Diante disso, pouco foi realizado em termos de governança, desenvolvimento, direitos humanos e justiça para promover a paz em seu sentido positivo.

---

<sup>63</sup> Vale ressaltar que, parte dos representantes do governo afegão, em defesa de seu status quo, não concordavam com a inclusão dos membros do Talibã nesse processo (QUIE, 2018).

Crescia na sociedade afegã, então, o sentimento de insegurança e de desconfiança sobre as ações do governo afegão e, até mesmo, da comunidade internacional (CLEARY et al, 2016).

De início, o APRP obteve significativo apoio popular aos esforços de reconciliação entre o governo e os grupos armados da oposição. Nos primeiros anos, no ímpeto dessa aceitação, o processo de reintegração alcançou milhares de ex-combatentes (SELBER, 2018). Porém, o início da retirada das tropas internacionais enfraqueceu os projetos do APRP, de modo que o número de ex-combatentes abordados pelo programa de reintegração diminuía a cada ano:

(...) a maioria desses reintegrados entraram no programa quando o número da ISAF e da ANSF atingiu seu ponto máximo durante a 'nova onda'. No entanto, quando os números da ISAF começaram a cair e a ANSF foi forçada a defender o território sem seus aliados recentemente retirados, o número de reintegrados diminuiu proporcionalmente. (SELBER, 2018, p. 355, tradução própria).

Observa-se que o fator determinante era a segurança. Muitos indivíduos reclamavam da falta de proteção por parte das forças nacionais de segurança (SELBER, 2018). Para eles, seu direito de viver como cidadãos significava "(...) viver de forma segura em uma comunidade, com a capacidade de se movimentar livremente sem medo" (QUIE, 2018, p. 36, tradução própria). No entanto, o serviço de segurança foi confiado à polícia local (criada pela estratégia COIN), a qual recrutava membros das comunidades, sob a justificativa de angariar apoio local. Na prática, isso "(...) rearma[va] ex-insurgentes e confia[va] a proteção da comunidade a eles; uma solução conveniente para os problemas de desemprego e falta de capacidade nas áreas rurais" (QUIE, 2018, p. 36, tradução própria). Dessa forma, essa estratégia foi prejudicial à proteção dos direitos humanos, de modo que se questiona a legitimidade do processo de paz (QUIE, 2018).

Além disso, a estratégia de associação às milícias - adotada pelas forças de segurança internacionais, particularmente do exército estadunidense - contrariava os discursos e as práticas em prol do APRP. Ela favoreceu a ascensão política e econômica de milícias e senhores de guerra, de modo que, ao longo do conflito, estes indivíduos se fortaleceram pelos laços com os EUA e por meio de redes criminosas e do narcotráfico, tornando-se capazes de desafiar o processo de paz e reconciliação (QUIE, 2018). A nível local, o fortalecimento das redes criminosas refletiu no aumento do número de mortes de civis, o que, aliado à falta de garantias à segurança, contribuiu para a percepção negativa da população local acerca do APRP. Os afegãos questionavam se o programa realmente favorecia a segurança e a paz no país (CLEARY et al, 2016).

Por sua vez, na visão dos doadores externos, o programa contava com uma estrutura e uma burocracia exacerbadas, o que resultou em lentidão para a disponibilização dos recursos e em mais atividades do que resultados. Embora a comunidade internacional tenha concordado com os termos iniciais do programa, suas expectativas mudaram, devido a circunstâncias domésticas, e, por isso, exigiam uma estratégia mais coerente e resultados mais tangíveis. Dessa forma, não consideraram que o APRP contribuiu para o processo de paz (CLEARY et al, 2016).

Nota-se que, desde o princípio, o APRP não foi projetado de maneira sustentável, haja vista a superestrutura criada, os altos gastos e a dependência de atores externos. Logo, ao final, diante da transferência da responsabilidade e dos encargos financeiros ao governo afegão, foram observadas limitações para a continuidade dos processos iniciados pelo programa. Essas iniciativas foram comprometidas pela inadequação da capacidade nacional, e, diante disso, dependia da assistência técnica da comunidade internacional (CLEARY et al, 2016).

Em 2013, somavam-se mais de sete mil ex-combatentes reintegrados, além de mais de setecentos em processo de negociação. Contudo, o sistema de contabilização não era computadorizado, de modo que não permitia uma avaliação mais aprofundada dos dados (UNDP, 2013). Já ao final de 2014, o programa havia cadastrado mais de nove mil ex-combatentes e pouco menos de novecentos comandantes. Também haviam sido recolhidos milhares de armamentos. Entretanto, quanto ao processo de reintegração, atentava-se para a insegurança dos indivíduos ao retornarem para suas comunidades com altos índices de violência. Além disso, a ausência de oportunidades de emprego sustentáveis e o déficit em relação ao número de pacotes de assistência fornecidos e o número de indivíduos reintegrados apontavam o risco de reincidência (UNDP, 2014).

Seria importante considerar os impactos indiretos das iniciativas, sobretudo do NCRP, uma vez que projetos em infraestrutura e oportunidades de emprego oferecidas aos ex-combatentes projetavam-se sobre suas famílias e comunidades. No entanto, os esforços de M&A do programa foram deficientes, pois se concentraram nas atividades realizadas e não na contribuição delas. Por exemplo: embora existam dados quantitativos sobre desmobilização, desarmamento e reintegração que apontem o sucesso do programa, não foram coletadas informações acerca das oportunidades de emprego fornecidas a eles e a outros membros da comunidade, nem da quantidade de comunidades envolvidas em projetos de desenvolvimento. Dessa forma, os efeitos do processo de DDR não puderam ser projetados no longo prazo, o que dificultou a análise do impacto dessas atividades na paz e segurança no país (UNDP, 2013).

O programa foi concluído em 2016, ultrapassando a estimativa em seu planejamento. Contudo, houve muitos casos de assassinato e ferimentos causados aos indivíduos em processo

de reintegração, o que minimizou a eficiência do programa (CLEARY et al, 2016). Ademais, vale notar que a maioria dos indivíduos no processo de reintegração tinha origem nas regiões norte e oeste, onde as forças internacionais e do governo do Afeganistão possuíam certo grau de controle; ou seja, áreas que não eram historicamente dominadas pelo Talibã. Com o assassinato de um dos líderes do HPC durante negociação com o grupo, ficou evidente a dificuldade do programa em adentrar áreas controladas pelo Talibã. Sugere-se, então, o fracasso do APRP, uma vez que falhou em obter o controle dos locais onde a insurgência se desenvolvia (SELBER, 2018).

#### **5.4.2 COIN em detrimento do desenvolvimento**

Em primeiro lugar, é preciso apontar que a decisão pelo aumento das tropas internacionais não foi consultada previamente com o governo nacional, isto é, com Karzai. De fato, o presidente afegão se opunha à ideia e, mais especificamente, ao aprofundamento da presença estrangeira no país, o que, no entanto, não foi considerado pela administração em Washington (FAIRWEATHER, 2014).

Se comparada à abordagem anterior de combate ao terrorismo, a estratégia de contra-insurgência sugerida pelo General McChrystal apresentava um escopo mais amplo, ao tratar da segurança pública no Afeganistão. Em termos práticos, essa abordagem concentrava os esforços da comunidade internacional nas áreas onde a insurgência se mostrava mais presente. Logo, nesses locais eram aplicados projetos em prol do desenvolvimento para conquistar “mentes e corações”, reduzindo a probabilidade de recrutamento pela insurgência (COBURN, 2016, p. 204). No entanto:

Uma abordagem que priorizasse o desenvolvimento (...) argumentava que os recursos deveriam ser distribuídos de maneira mais uniforme em todo o país; quando muito, eles deveriam ir para áreas mais seguras, onde os projetos fossem prováveis de ter uma chance maior de sucesso, ao invés de áreas instáveis onde a insegurança pode prejudicar a equipe. (COBURN, 2016, p. 204, tradução própria).

A maioria dos projetos de reconstrução estavam nas regiões sul e leste<sup>64</sup>, no centro da insurgência do Talibã, onde os níveis de violência eram mais altos. Já nas demais regiões do país, o menor número de projetos devia-se à ausência de tropas da ISAF, ou seja, da provisão de condições de segurança (DAVIDS, RIETJENS, SOETERS, 2011).

---

<sup>64</sup> Essa concentração pode ser associada ao interesse dos EUA e da OTAN em combater a rede terrorista. (DAVIDS, RIETJENS, SOETERS, 2011).

Além disso, embora a descrição da estratégia incluísse o atendimento das necessidades da população local, as forças internacionais conseguiam atender apenas uma parte delas. As tropas não eram capacitadas para o processo de reconstrução do Afeganistão e, por isso, careciam do auxílio de outras organizações e agências de assistência. Contudo, estas evitavam se associar às forças de segurança, devido aos interesses conflitantes entre elas; e hesitavam em trabalhar em áreas recém acometidas pela operação militar diante dos problemas de segurança.

Isto era particularmente verdade em áreas onde o território passara alternadamente do Talibã para o controle americano e ainda era contestado. (...) Entrar imediatamente após uma área ter sido desobstruída era simplesmente uma má prática de desenvolvimento e poderia prejudicar a habilidade de uma ONG em cultivar projetos de longo-prazo. (COBURN, 2016, p. 106 e 107, tradução própria).

Diante disso, a insegurança dispersa em áreas do interior do Afeganistão comprometeu os esforços em prol do desenvolvimento a nível local. Isso pode ser percebido pela redução<sup>65</sup> em projetos ao longo do período de transição. De acordo com o governo nacional, essa situação se deve às dificuldades políticas e de segurança e, por isso, é temporária. No entanto, a ausência de serviços públicos e melhorias nas comunidades minam a legitimidade do governo entre a população local, o que tem implicações no longo prazo (GOMES, 2017).

#### ***5.4.3 Eleições presidenciais e retirada das tropas***

As conversas e negociações em torno de um acordo de paz com o Talibã apresentaram um progresso lento neste período. Em 2010, elas haviam sido iniciadas de maneira informal e esperava-se que a pressão por parte da comunidade internacional formalizasse e impulsionasse o debate. A expectativa, por parte do governo afegão, era que a concessão de anistia fosse estendida aos líderes do Talibã e de outros grupos armados ilegais. Mas, por outro lado, o interesse do Talibã por reconciliação não era evidente. E, mesmo ao final do APRP, ainda não era possível identificar as demandas políticas e os objetivos do grupo, a não ser pela retirada das forças estrangeiras. Também não se acreditava que o Talibã se renderia a uma posição inferior para aceitar qualquer acordo que lhe fosse imposto (CLEARY et al, 2016). Temia-se, então, o conteúdo dos termos de um possível acordo; quem eles privilegiariam e quem eles excluiriam (QUIE, 2018).

---

<sup>65</sup> Entre os anos de 2010 e 2011, havia 4284 projetos, ao passo que no ano seguinte, foram registrados 2800 e, em 2013, 1480 (GOMES, 2017).

Como citado acima, o processo de reconciliação também deveria incluir grupos da oposição. No entanto, seus líderes desaprovavam quaisquer negociações com o Talibã e chegaram a boicotar a *Loya Jirga* de 2010. Por fim, temendo que um acordo fosse firmado nos bastidores do governo ou que o Talibã retornasse ao poder, muitos deles iniciaram o rearmamento de suas milícias, o que não indicava avanços no processo de paz (CLEARY et al, 2016).

Em 2013, devido à proximidade das eleições presidenciais no ano de 2014 e da retirada das tropas internacionais, as expectativas sobre o processo de paz começaram a mudar (UNDP, 2013). Por um lado, acreditava-se que as novas circunstâncias permitiriam melhores condições para negociação de um acordo de paz (UNDP, 2014). Mas por outro, aumentava-se o sentimento de insegurança e incerteza, de modo que muitos indivíduos resistiram ao desarmamento (DERKSEN, 2014).

Logo, em 2014, as eleições presidenciais elevaram a tensão no país e foram o principal assunto em discussão, uma vez que atores internacionais e nacionais concentraram-se na resolução de suas questões eleitorais, desviando a atenção até mesmo do APRP (UNDP, 2014). O processo eleitoral, iniciado em abril, ocorreu de maneira turbulenta, com acusações de fraude que atrasaram o resultado final. Por isso, e por motivos de segurança, Karzai permaneceu no governo até que o processo fosse concluído. Por fim:

Em 19 de setembro de 2014, a Comissão Eleitoral Independente nomeou Ashraf Ghani<sup>66</sup> como vencedor com 56,44% dos votos contra Abdullah Abdullah com 43,56% (...). Prontamente, Abdullah e Ghani assinaram um acordo de divisão de poder, no qual Ghani foi nomeado presidente e Abdullah assumiu a posição de diretor executivo do governo; (...) (CLEARY et al, 2016, p. 19, tradução própria).

Apesar do apoio declarado pelo novo governo ao APRP, as conversas de paz não foram formalizadas e a composição do HPC não foi definida. A comunidade internacional afirmava que a ausência de um planejamento oficial dificultaria a continuidade do compromisso financeiro e político com o programa (UNDP, 2014).

Ademais, a renovação do compromisso internacional nessa última etapa da intervenção era condicionada pela transferência da responsabilidade e propriedade sobre o processo de paz

---

<sup>66</sup> Ashraf Ghani nasceu no Afeganistão, mas completou seus estudos em Nova Iorque. Com experiência de trabalho no Banco Mundial, ele assistiu projetos de reconstrução pós-conflito em alguns países, como Bósnia e Timor Leste. Enquanto líder do Ministério das Finanças do governo afegão, ele se opunha aos mecanismos implementados para reconstrução do país, sobretudo em termos de construção da capacidade fiscal do país. Para Ghani, era necessária uma liderança nacional forte, para que o país não ficasse à margem dos interesses dos doadores (FAIRWEATHER, 2014).

ao governo afegão. Isso implicava a retirada das tropas internacionais, que desafiou e desestabilizou os esforços e as atividades realizadas até então, devido ao aumento da insegurança; e também a redução do apoio internacional, que ocasionou problemas econômicos, como aumento do desemprego. Dada a vulnerabilidade e dificuldade fiscal, o Afeganistão ainda dependia da assistência financeira internacional, bem como da produção e comércio de ópio para sustentar sua economia. Diante disso, a paz, em seu sentido positivo, não foi alcançada no país, uma vez que formas secundárias de violência frustram os esforços de recuperação e os indivíduos que convivem em meio a fragmentos do conflito (QUIE, 2018).

## **CAPÍTULO 6: BALANÇO FINAL DA INTERVENÇÃO (2001-2014)**

Após observar os principais eventos que caracterizaram a intervenção no Afeganistão entre 2001 e 2014, com destaque para os processos de DDR e RSS, este capítulo busca analisar suas contribuições para a construção da paz no país. Na verdade, é preciso lembrar a hipótese deste trabalho que indica o fracasso da intervenção internacional devido às dificuldades na execução do DDR e RSS. Desse modo, este capítulo tem o objetivo de ressaltar as principais falhas em DDR e RSS que explicam o fracasso da operação de construção da paz (*post-conflict peacebuilding*) no Afeganistão.

Para tanto, o capítulo divide-se em três seções: primeiro, uma breve consideração acerca das estratégias adotadas pela comunidade internacional, apontando seus principais erros. Em seguida, observa-se como se deu o processo de construção do Estado, demonstrando as contradições da ordem política que se estabeleceu. Com base nisso, são analisados os esforços em prol da segurança e do desenvolvimento do país, através das iniciativas de RSS e DDR. Dessa forma, verificam-se as condições do final da intervenção, em 2014, a fim de avaliar, sobretudo, a insustentabilidade do processo de paz no Afeganistão.

### **6.1 As estratégias internacionais adotadas**

Inicialmente, em resposta aos ataques em 11 de setembro de 2001, a intervenção no Afeganistão foi motivada pelo interesse dos EUA em eliminar a Al-Qaeda e o Talibã, e combater redes de terrorismo em solo afegão. Com a rápida vitória sobre o Talibã e a oposição da administração do presidente Bush às atividades de reconstrução do Afeganistão e seu Estado, a atenção norte-americana foi redirecionada ao Iraque. Por sua vez, a comunidade internacional - incentivada por Lakhdar Brahimi - adotou uma abordagem leve (*light footprint*) para evitar que a intervenção fosse percebida como uma invasão ou ocupação, levando em conta o passado soviético que provocou o conflito contra os *mujahidin*. Congruente aos interesses dos EUA, essa abordagem orientou o envolvimento internacional no Afeganistão (PARIS, 2013).

No entanto, essa estratégia se provou negligente, uma vez que falhou em fornecer segurança em toda a extensão do território afegão. A concentração das forças internacionais em Cabul e nas áreas urbanas impediu que projetos de reconstrução e desenvolvimento fossem realizados em regiões mais remotas do país. Logo, as comunidades locais nessas regiões permaneciam ligadas e submetidas à autoridade de senhores de guerra que lhes garantiam segurança e oportunidade de emprego (em atividades ilegais, como milícias e narcotráfico).

Isso prejudicou a legitimidade do governo central entre as populações do interior do Afeganistão.

Ademais, a ausência das forças internacionais nessas regiões contribuiu negativamente para sua instabilidade, o que, por sua vez, permitiu o ressurgimento do Talibã. Embora deposto, o grupo não foi derrotado em sua totalidade; seu líder na época, Mullah Omar, e alguns de seus integrantes fugiram para o Paquistão, onde encontraram o apoio necessário para seu fortalecimento. Uma vez reconstituído, o Talibã aproveitou-se da porosidade da fronteira entre os países para lançar sua campanha contrária à intervenção internacional, sobretudo suas forças militares (PARIS, 2013; FAIRWEATHER, 2014).

Diante disso, a comunidade internacional e os EUA viram a necessidade de implementar atividades ligadas à reconstrução do país, principalmente do Estado afegão, no modelo liberal-democrático. Essa expansão do envolvimento internacional se caracterizou pelo aumento de forças militares para combater a insurgência do Talibã, gerando níveis maiores de violência dada a continuidade do conflito. Em termos financeiros e humanos, a escalada da presença internacional implicava custos maiores, bem como objetivos mais amplos (PARIS, 2013).

Entretanto, apesar dos reforços militares enviados para combater a insurgência, a estratégia empregada carecia de uma reavaliação que permitisse melhor compreensão da dinâmica política local. A associação às milícias e aos senhores de guerra do país, além de contrária aos princípios liberais da intervenção, contribuíram negativamente para os esforços de construção do Estado, acentuando o caráter fragmentado da política e sociedade afegãs. Ademais, as condições no Afeganistão eram diferentes daquelas no início da intervenção:

Um período inicial de entusiasmo público pelo novo governo de Karzai e a abertura à presença internacional deu lugar a um ressentimento crescente pelo fracasso do governo central em fornecer serviços públicos e ao apoio decrescente pela missão internacional. As circunstâncias ao final da década eram, em outras palavras, consideravelmente menos propícias para uma presença internacional em larga escala do que no início da década. (PARIS, 2013, p. 540, tradução própria).

Apesar da resistência da sociedade afegã, a administração de Obama conduziu reforços ainda maiores. Ao mesmo tempo, porém, o presidente norte-americano anunciou que dentro de um ano e meio as tropas começariam a ser retiradas. A intenção era que, até 2014, as forças internacionais saíssem do Afeganistão, transferindo a responsabilidade pela segurança ao governo e às forças armadas do país. Mas, para cumprir o objetivo de eliminar o Talibã (novamente) num prazo delimitado (e curto), a estratégia de associação aos senhores de guerra

foi mantida - na realidade, foi o que permitiu o avanço sobre o Talibã (GALL, 2014; PARIS, 2013)

Em suma, as estratégias internacionais adotadas ao longo da intervenção continham um imperativo militar que visava combater o terrorismo à custa de fortalecer os senhores de guerra, permitindo a continuidade da violência em suas dimensões secundárias (GOODHAND, HAKIMI, 2014). Além disso, os objetivos estabelecidos pela comunidade internacional priorizaram os interesses ocidentais em detrimento das necessidades da população local, como o estabelecimento de uma dinâmica acelerada para as iniciativas implementadas, a fim de se adequar ao prazo de retirada das tropas. Ao final, as estratégias podem ser entendidas como planos de fuga, pois se basearam mais em cronogramas do que nas condições para a construção da paz, comprometendo a sustentabilidade da intervenção no longo prazo (PARIS, 2013).

## **6.2 Desafios à construção do Estado afegão**

A princípio, a intervenção no Afeganistão foi orientada pelos objetivos militares e interesses dos EUA: destituir o governo do Talibã e assim dismantelar a Al-Qaeda e sua rede terrorista. Por sua vez, os esforços para construir e fortalecer o Estado afegão eram secundários. Nos capítulos anteriores, isso ficou entendido como a oposição do governo estadunidense à prática de *statebuilding* (EDWARDS, 2010).

Logo, as Nações Unidas assumiram a dianteira na construção do Estado no Afeganistão. O Acordo de Bonn de 2001 pode ser considerado o ponto inaugural desse processo (EDWARDS, 2010). Nas negociações ao longo da Conferência, os interesses ocidentais sustentados pela ONU prevaleceram; as diretrizes do documento apontavam uma reforma completa da política, economia e sociedade do Afeganistão, baseada no modelo liberal-democrático: “(...) um Estado centralizado e burocraticamente funcional, democratização, a extensão dos direitos por meio de uma nova constituição e uma economia aberta” (MAC GINTY, 2010, p. 87, tradução própria).

No entanto, pode-se dizer que o processo de construção do Estado afegão fracassou, tendo em vista dois principais desafios: a incorporação de senhores de guerras no governo e a falha em construir capacidade estatal, em termos fiscais e de fornecimento de serviços públicos. Esses erros custaram a consolidação do Estado e contribuíram para a fragmentação do poder (MALEJACQ, 2016).

### ***6.2.1 Influência e legitimidade dos senhores de guerra***

O planejamento da transição política do Afeganistão, realizado em Bonn, em 2001, esteve baseado nos preceitos ocidentais do Estado weberiano. Isto é, um modelo estatal burocrático e centralizado a nível nacional (MALEJACQ, 2016). No entanto, a história e a cultura política do país é marcada pela fragmentação, de modo que a estabilidade deriva da descentralização do poder (RUBIN, 1995). A falha por parte da comunidade internacional em reconhecer esse aspecto da sociedade afegã levou à promoção de um sistema de governo desconectado da realidade do país (MALEJACQ, 2016).

A história já registrava o fracasso desse modelo de governo altamente centralizado no passado; e o cenário afegão em 2001, por sua vez, apresentava demandas ainda maiores por autonomia regional e ampliação da participação política. Porém, a comunidade internacional se opunha fortemente à divisão do poder em níveis regionais e provinciais (PARIS, 2013). A predileção pelo modelo centralizado, com concentração de poder na figura do presidente atendia aos interesses dos EUA, bem como dos senhores de guerra. Aqueles se favoreciam pela facilidade em manter um aliado no combate ao terrorismo em detrimento de um sistema descentralizado. E estes, por sua vez, se beneficiavam de relações com o presidente para manter e expandir seus privilégios e acesso ao governo (SCHMEIDL, 2016).

Dessa forma, além da predominância dos interesses liberais-democráticos da comunidade internacional, atores da elite política afegã também foram privilegiados ao longo do Processo de Bonn. Dentre esses indivíduos, estavam os principais comandantes da Aliança do Norte (SCHMEIDL, 2016), cujo poder advinha de meios econômicos e militares irregulares (refere-se aqui ao narcotráfico e à manutenção de milícias). Aliás, anteriormente, alguns deles haviam fortalecido suas milícias e suas redes de patronagem, devido à assistência financeira fornecida pelo exército dos EUA, em troca da parceria na guerra contra a Al-Qaeda e o Talibã (MAC GINTY, 2010).

Também conhecidos por senhores de guerra, eles haviam sido um recurso necessário à vitória do exército dos EUA sobre o Talibã, nos primeiros anos da intervenção. Mas, tendo em vista sua força militar e influência sobre algumas partes do Afeganistão, eles permaneciam relevantes ao interesse de perseguir a Al-Qaeda e combater o terrorismo. Na visão da comunidade internacional como um todo, eles constituíam um grupo organizado (Aliança do Norte) com capacidade de desafiar o poder político no país. Diante disso, na intenção de evitar confrontos, “a conferência de Bonn facilitou uma distribuição de poder entre os vencedores, ao

invés de negociar um acordo de paz genuíno e *bottom-up* que incluísse a parte derrotada (Talibã) e representantes da sociedade civil afegã” (SCHMEIDL, 2016, p. 581, tradução própria).

Por um lado, levando-se em conta o objetivo imediato em Bonn de evitar uma guerra civil, é difícil imaginar uma estrutura política que removesse esses indivíduos da estrutura política do Afeganistão (FIELDS, AHMED, 2011). Não obstante o objetivo central da intervenção liberal de assegurar o monopólio da força ao Estado central, a preservação do regime pós-Talibã dependia da colaboração de determinados senhores de guerra. Mas, por outro lado, pode-se dizer que o processo resultante de Bonn contrariou o modelo liberal, uma vez que indivíduos com histórico de violação dos direitos humanos assumiram cargos oficiais na IA. Logo, com sua ascensão política, além do poder econômico e militar, eles passaram a deter também autoridade legal sobre partes do território afegão (MAC GINTY, 2010).

Diz-se, então, que a participação política desses indivíduos em detrimento do julgamento por seus passados criminosos foi aprovada pela comunidade internacional, como uma decisão em prol da paz e acima da justiça (EDWARDS, 2010). Contudo, isso prejudicou a experiência democrática no país, com destaque para quatro momentos nos primeiros anos da intervenção: a *Loya Jirga* Emergencial (2002), a *Loya Jirga* Constitucional (2004) e as eleições presidenciais (2004) e representativas (2005) (SCHMEIDL, 2016).

Com a influência dos senhores de guerra, bem como da comunidade internacional, sobre as discussões na *Loya Jirga* Emergencial de 2002, seus interesses foram priorizados. Nesse momento, Karzai, que agradava ambas as partes dominantes, foi apontado como líder da IA (SCHMEIDL, 2016). Entretanto, os senhores de guerra exerceram sua autoridade em prol da manutenção do *status quo* que lhes beneficiava, opondo-se à reforma judicial e do setor de segurança, e ao desarmamento e à desmobilização de seus grupos armados ilegais (EDWARDS, 2010).

A *Loya Jirga* Constitucional de 2004 também foi influenciada pelos senhores de guerra, que se valeram de seu poder coercitivo para comprar votos ao longo do processo. Ao final:

[a] nova constituição criou um sistema presidencial altamente centralizado pouco distinto das antigas monarquias e ditaduras afegãs, embora desse mais poder à Cabul do que antes. Alternativas democráticas como uma monarquia constitucional ou um sistema político mais descentralizado que poderia se ajustar melhor ao contexto afegão estavam fora de discussão. Dessa forma, o processo constitucional representa outra oportunidade perdida de definir o sistema político em reflexo à heterogeneidade sócio-política, étnica e geográfica do país (...) (SCHMEIDL, 2016, p. 584, tradução própria).

As eleições presidenciais de 2004 também contribuíram negativamente para a experiência democrática no Afeganistão. O imediatismo das ações da comunidade internacional prejudicou os esforços de democratização do país no longo prazo. Na prática, o foco esteve na preparação da população para as eleições como um evento isolado. Além disso, apesar da ampla adesão por parte da sociedade, irregularidades<sup>67</sup> foram observadas no processo que elegeu Karzai presidente (SCHMEIDL, 2016).

Já as eleições representativas de 2005 foram afetadas pelas políticas implementadas por Karzai, na tentativa de limitar a influência de partidos dominados por líderes de facções e senhores de guerra. Todos os partidos políticos foram prejudicados, bem como a sociedade civil e organizações políticas em universidades e escolas (SCHMEIDL, 2016). E com a adoção do sistema de voto único não-transferível, foram criadas novas regras de competição política, que incentivaram candidaturas individuais e fraudes. Isso se traduziu em milhares de candidatos que utilizavam técnicas de manipulação dos resultados (GOMES, 2018).

Mas, dada a ausência de um processo efetivo de justiça transitória, o maior erro foi permitir a candidatura de senhores de guerra. Devido à falha na aplicação da Lei Eleitoral, poucos candidatos foram desqualificados por acusações de violações de direitos humanos (SCHMEIDL, 2016). Logo, muitos desses indivíduos usaram suas redes de patronagem e meios coercitivos para angariar votos (GOMES, 2018).

Enquanto presidente, Karzai manteve a mesma composição de quando ele ocupava o cargo de líder da IA. Desde lá, sua legitimidade era questionada, uma vez que senhores de guerra com passados criminosos ocupavam cargos-chave do Executivo e tratavam seus ministérios como feudos pessoais. Aliada à falta de transparência das instituições, isso admitia a impunidade, o nepotismo e a corrupção dentro do governo, comprometendo os esforços de construção de confiança entre Estado e sociedade (MALEJACQ, 2016; OZDEMIR, 2019).

Ademais, o governo central não era capaz de atender as necessidades e os interesses da população nas áreas do interior do país. Isso se devia à limitação do mandato da ISAF à região urbana e ao redor de Cabul. A ausência de forças internacionais em muitas comunidades rurais dificultava a contestação da autoridade dos comandantes locais. Dessa forma, políticas de segurança, saúde, educação e outros serviços públicos não eram fornecidos nas áreas rurais do país, inviabilizando condições para desenvolvimento e segurança (OZDEMIR, 2019). Então, “(...) muitos cidadãos, principalmente em áreas onde o Estado era uma entidade distante,

---

<sup>67</sup> Grupos de direitos humanos relataram que muitos senhores de guerra e comandantes locais utilizaram intimidação contra muitos indivíduos para assegurar votos a Karzai (SCHMEIDL, 2016).

voltavam-se aos senhores de guerra devido à constante insegurança. Os senhores de guerra eram capazes de oferecer proteção, patrocínio e emprego” (MAC GINTY, 2010, p. 592, tradução própria).

Nesses vácuos entre o Estado e a sociedade, não só os senhores de guerra encontraram condições para se fortalecer, mas também o Talibã. Nas regiões mais ao sul e leste, onde a presença internacional era falha e a fronteira com o Paquistão propiciava portos-seguros à insurgência do grupo, o Talibã se fortaleceu e lançou campanhas em busca por apoio na sociedade afegã, provando a instabilidade do país mesmo após quatro anos de intervenção (EDWARDS, 2010; MAC GINTY, 2010; OZDEMIR, 2019).

Em 2006, era evidente que um Talibã ressurgente representava uma ameaça séria ao Estado afegão, internacionalmente apoiado. Muitas das falhas da paz liberal (...) pareciam se manifestar. O Talibã foi capaz de se conectar com narrativas construídas sobre ‘ocupação estrangeira’ e uma ‘cruzada’ ocidental, apontar a lentidão e natureza centralizada em Cabul do processo de reconstrução, explorar tensões tribais e se beneficiar da instabilidade na fronteira com o Paquistão. (MAC GINTY, 2010, p. 590, tradução própria).

Com a distração dos EUA no Iraque e as contradições internas da OTAN sobre engajamento em conflito armado, não houve uma ação concertada por parte da coalizão ocidental. Além disso, apesar dos esforços internacionais em prol das reformas das ANSF, o exército nacional afegão não era considerado confiável. Então, a estratégia de associação aos senhores de guerra (cujos grupos armados ilegais driblaram os programas de DDR) foi recuperada. Em troca do apoio à luta contra o terrorismo, eles recebiam incentivos financeiros e armamentos. Dessa forma, a estratégia COIN ia na contramão não somente dos esforços de DDR, mas também do princípio de monopólio estatal da força. Ao concentrar-se na segurança a curto prazo, a intervenção desviava-se, mais uma vez, da lógica liberal da prática de construção do Estado, para satisfazer os interesses militares de algumas nações específicas (MAC GINTY, 2010).

As alianças estabelecidas com os senhores de guerra apontam para outros dois problemas: o aumento da atividade econômica ilegal e dos índices de violência. O primeiro se deveu tanto ao fracasso das iniciativas de erradicação das plantações quanto aos incentivos financeiros concedidos aos senhores de guerra (que foram capazes de manter e ampliar suas colheitas). A atividade, que representava a maior parcela da receita nacional, fortalecia o poder e a influência desses indivíduos. E o segundo resultou do aumento do conflito nas áreas mais interiores do Afeganistão, bem como da abordagem rigorosamente militar que causou a destruição de muitas comunidades e custou a vida de civis. Diante da insegurança e da

desconfiança sobre os órgãos de segurança estatais, sobretudo as polícias locais, boa parte da sociedade afegã ainda se apoiava nas relações com senhores de guerra, para garantir sua segurança e bem-estar (FAIRWEATHER, 2014).

Esse sentimento de desconfiança recaía sobre o governo central. Apesar das tentativas da intervenção liberal de concentrar o poder no governo nacional e promover a democracia no país, elas não corresponderam à realidade afegã. Em um país que carece de serviços de nutrição, acomodação, segurança, saúde e educação, o modelo liberal de construção do Estado não foi adequado (OZDEMIR, 2019, p. 13). Além disso, a negligência do governo acerca da corrupção e da impunidade, em detrimento do interesse militar da comunidade internacional, prejudicou sua legitimidade frente à população. Por fim, o que se construiu foi “um cenário confuso em que o apoio aos senhores de guerra é aceitável se contribuir aos objetivos de segurança ocidentais, mas inaceitável se for visto como uma contradição absurda aos demais objetivos da paz liberal como boa governança e transparência” (MAC GINTY, 2010, p. 591, tradução própria).

### ***6.2.2 Incapacidade fiscal***

O cenário político do Afeganistão em 2001 era marcado pela fragilidade em termos institucionais e orçamentários. Desse modo, a reconstrução e estabilização do país dependia da assistência financeira internacional. Ao lado da atividade econômica ilegal de produção e comércio de ópio, o componente externo era fundamental para a receita do Estado afegão. Entretanto, devido à falha na construção de capacidade fiscal, a ajuda estrangeira ao longo da intervenção trouxe consequências negativas para a política e a economia do Afeganistão (CLARK, 2020).

Em primeiro lugar, diante do volume da assistência financeira internacional, a capacidade de geração de receita e de prestação de serviços do governo afegão parecia pequena. A grande quantidade de recursos externos enfraqueceu a produção nacional, tornando a economia dependente deles. Aliado a isso, a imprevisibilidade característica do auxílio estrangeiro prejudicava a eficácia dos projetos de desenvolvimento no país (CLARK, 2020; GOMES, 2017).

Por sua vez, a assistência técnica na construção de capacidade fiscal do Estado foi insuficiente. A princípio, dada a ausência de infraestrutura, o Estado afegão era incapaz de gerenciar os recursos externos e, por isso, organizações internacionais se encarregaram de administrar o fluxo de gastos. No entanto, isso implicou na criação de uma rede de controle

pelos atores externos, por meio da qual eram impostas condicionalidades para a disponibilização e mobilização de recursos (GOMES, 2017). Por exemplo: o Japão, como doador responsável pelo programa de DDR, exigia que reformas no setor de segurança (mais especificamente no Ministério da Defesa) fossem realizadas antes.

Dessa forma, embora as nações estrangeiras não assumissem responsabilidades legais oficialmente, era alto o nível de influência sobre a política e as instituições no Afeganistão, sobretudo por parte dos EUA. Em sua maioria, as políticas da intervenção não eram decididas no país anfitrião, mas nas capitais estrangeiras. E com o pouco conhecimento sobre a cultura e a sociedade afegãs, as ações da comunidade internacional eram concebidas a partir de ideologias, ideias e preconceitos próprios. Ainda assim, poucos incentivos foram direcionados à construção de estruturas legais para lidar com questões orçamentárias (como administração dos fundos e coleta de impostos pelo governo), pois - apesar das condições rígidas impostas pela comunidade internacional - era mais fácil atendê-las do que encarar o desafio político de construir e melhorar a capacidade de coleta de receita doméstica (CLARK, 2020).

Em segundo lugar, embora a maioria das doações externas não sejam encaminhadas à estrutura orçamentária do governo central, esta caracteriza-se pela centralização. De acordo com a Constituição de 2004, o Ministério de Finanças concentra a função de administração dos fundos, ao passo que as províncias e os distritos não possuem um orçamento próprio. Dessa forma, as unidades administrativas locais dependem da disponibilização de recursos pelo governo central. No entanto, faltam mecanismos para garantir a transparência do processo decisório sobre o orçamento; ele não é claramente definido e exclui a participação do legislativo, o que “(...) afeta a legitimidade do Estado ao exacerbar os problemas inerentes ao fornecimento de serviços públicos aos níveis mais baixos e impedir o desenvolvimento democrático” (GOMES, 2017, p. 2, tradução própria).

Em terceiro lugar, devido à estratégia empregada pelos EUA contra o Talibã e a Al-Qaeda, muitos recursos foram desviados para a elite político-militar do país, representada pelos senhores de guerra<sup>68</sup>. Além da produção e do comércio de ilegal de ópio, eles se fortaleceram através de financiamento externo, consolidando seu poder e desafiando a autoridade do governo central (CLARK, 2020).

Não obstante a ascensão de Karzai à liderança e presidência do país, o que lhe garantia acesso direto aos recursos externos, ele não passava de “(...) um ator entre vários, e na maior

---

<sup>68</sup> De fato, aponta-se que apenas a CIA enviou o equivalente a um bilhão de dólares, em dinheiro, equipamentos e outros recursos, a esses indivíduos em troca do apoio nas operações (CLARK, 2020).

parte do tempo, utilizava essa renda distribuindo patrocínios, pagando rivais em potencial e manipulando facções e interesses para manter sua autoridade e consolidar seu poder” (CLARK, 2020, p. 20, tradução própria). Diante disso, o Estado afegão caracteriza-se pelas relações de clientelismo e relações de poder baseadas no acesso aos recursos financeiros. Aliadas à falta de transparência sobre a utilização dos recursos e a falta de mecanismos que permitam a cobrança de respostas do governo pelos cidadãos e pela sociedade civil, essas relações de poder baseadas no clientelismo e no acesso aos recursos financeiros consolidaram o aspecto corrupto do Estado afegão (CLARK, 2020).

Por fim, a economia afegã tornou-se dependente de recursos externos. Desde 2001, nota-se a insustentabilidade do crescimento econômico: a taxa aumenta quando as doações aumentam e diminui quando as doações diminuem. No entanto, isso também esteve ligado ao imperativo militar da intervenção. Isto é, os interesses em segurança da comunidade internacional, com destaque para os EUA, orientavam a disponibilização de recursos.

À medida em que o número de soldados estrangeiros caiu de mais de 130.000, no ápice da nova onda, para 14.000 ao final de 2014, quando a missão da ISAF foi encerrada, a quantia de dinheiro que entrava no Afeganistão também despencou. Cientes da ameaça econômica, os doadores prometeram 16 bilhões de dólares em assistência civil na Conferência de Tóquio de 2012, para tentar (...) ‘assegurar o futuro do Afeganistão depois que as forças estrangeiras saírem em 2014’. Mesmo assim, o auxílio não poderia substituir o enorme peso e penetração dos gastos militares que, devido à dispersão das bases estrangeiras, havia alcançado boa parte do interior do país. (CLARK, 2020, p. 14, tradução própria).

O anúncio da retirada das tropas, por si só, elevou a insegurança no país, o que gerou uma redução nos projetos e atividades econômicas desenvolvidas (GOMES, 2017). Isso contribuiu para a exacerbação da pobreza entre a maioria da população, ao passo que a elite político-militar acumulava riquezas (CLARK, 2020). A seguir, será abordada essa relação entre (condições adequadas de) segurança e (viabilidade de projetos de) desenvolvimento, em contribuição para a construção da paz no Afeganistão.

### **6.3 Consequências em segurança e desenvolvimento**

No primeiro capítulo deste trabalho, ficou entendida a relação entre segurança e desenvolvimento, necessária para a sustentabilidade das iniciativas que compõem o processo de paz. Apesar das falhas (que serão enfatizadas adiante), não é possível afirmar que os programas de RSS e DDR implementados ao longo da intervenção no Afeganistão desconsideraram o vínculo entre ambos (desenvolvimento e segurança). No entanto, as falhas

comprometeram o sucesso das iniciativas, levando ao agravamento das condições de segurança e, conseqüentemente, à dificuldade de desenvolvimento do país.

Nesse sentido, esta seção busca demonstrar os principais pontos em que os processos de RSS e DDR falharam. Em síntese, observa-se o atraso para a criação e implementação de projetos, de modo que foi gerado um vácuo político, do qual milícias e o próprio Talibã aproveitaram para se fortalecer. Esse atraso, aliado à abordagem leve e ao imperativo militar da intervenção internacional, comprometeu os esforços de criação de forças de segurança nacionais capazes de preencher esse vácuo político e evitar o dilema de segurança. Na verdade, a influência de senhores de guerra na constituição do governo e nos processos de RSS e DDR trouxe conseqüências no longo prazo, pois gerou um sentimento generalizado de desconfiança sobre o Estado e, mais especificamente, o setor de segurança (HOWK, HYDE, PFORZHEIMER, 2020).

Por fim, esta seção está estruturada de acordo com a cronologia estabelecida na parte histórica do trabalho. Em primeiro lugar, explica-se por que o Processo de Bonn, o ANBP e o DIAG não foram eficazes para promover melhorias nas condições de segurança do país e, em última instância, permitir o fortalecimento do Talibã. Em segundo lugar, diante do ressurgimento deste, observam-se os retrocessos causados pela estratégia internacional para combater a insurgência. E por fim, verificam-se as condições de segurança inadequadas obtidas nos anos finais da intervenção, as quais comprometeram o futuro político, econômico e social do Afeganistão.

### ***6.3.1 RSS e DDR no início da intervenção***

O período após a derrota do Talibã e a Conferência de Bonn era a janela de oportunidade ideal para a realização da reforma do setor de segurança, incluindo o processo de DDR. Além de ser recomendado que este último ocorresse durante ou imediatamente após as negociações do acordo de paz, o país encontrava-se em condições de segurança adequadas e a população, no geral, aprovava a intervenção internacional em nome da paz. No entanto, alguns desafios se colocaram à realização dessas práticas no imediato pós-Bonn (HARTZELL, 2011).

Em primeiro lugar, o Acordo de Bonn não pode ser considerado um acordo de paz, uma vez que não envolveu todas as partes em conflito<sup>69</sup>. O documento é, na verdade, um acordo de

---

<sup>69</sup> A ausência do Talibã nas negociações é vista como uma falha por dois motivos principais. Primeiro, a consideração dos interesses do grupo teria evitado os problemas que a comunidade internacional enfrenta desde o seu ressurgimento. Mas a presença do Talibã em Bonn era inconcebível tanto para o governo dos EUA quanto

divisão de poder entre a elite política afegã (BATHIA, MUGGAH, 2008). A comunidade internacional optou por não contestar a autoridade dos senhores de guerra por receio de que geraria o desengajamento com o processo de DDR (GOSSMAN, 2009). Com isso, eles garantiram posições-chave na estrutura política criada em Bonn, assumindo a liderança dos principais ministérios, que tratavam como feudos pessoais, priorizando seus interesses próprios em detrimento dos projetos de construção da paz no país (GOSSMAN, 2009; QUIE, 2018; THRUENSEN, 2006).

Ademais, o Acordo de Bonn determinou a reintegração dos *mujahidin* nas forças de segurança nacionais, em reconhecimento ao seu papel heroico em defesa da nação (BONN, 2001). Desse modo, muitos indivíduos com histórico de criminalidade foram absorvidos pelo setor de segurança, o que fomentou a desconfiança e descredibilidade por parte da população em relação ao governo (GOSSMAN, 2009). Em suma, diz-se que Bonn inaugurou um processo de politização do setor de segurança, no qual os principais líderes de facções e senhores de guerra preservaram seu poder político e, portanto, sua influência sobre as reformas e o processo de reconstrução do país (HARTZELL, 2011).

Isso contrariava o objetivo da intervenção liberal de reformar o governo de acordo com os princípios de boa governança e Estado de direito. Mais especificamente, divergia da prática de justiça compensatória, cujo objetivo era reparar as vítimas de violações de direitos humanos. Em última instância, essa prática visava adequar as instituições públicas ao modelo liberal-democrático, de modo que se tornassem responsivas à sociedade, atuando na construção de confiança entre população e governo. Porém, para isso, os criminosos deveriam ter sido acusados e punidos pelas violações de direitos humanos, impedindo que eles ascendessem ao poder (GOSSMAN, 2009).

Em segundo lugar, o Acordo de Bonn abordou de maneira indireta a reforma do setor de segurança (HARTZELL, 2011). No capítulo V do documento, somente foi indicada a necessidade de reorganizar os *mujahidin*, as forças armadas oficiais e os demais grupos armados em uma nova força de segurança nacional, e submetê-la ao comando da IA. Para tanto, o documento valeu-se da decisão do CSNU acerca da mobilização de forças de segurança internacionais no Afeganistão, como forma de assegurar as condições adequadas para a

---

para as facções do país, pois significaria uma concessão política frente aos horrores disseminados pelo grupo em conjunto com a Al-Qaeda. Além disso, não viam razões para incluí-lo, uma vez que: “[o] progresso rápido da campanha Aliança do Norte, a natureza decisiva do poder aéreo dos EUA, o número de baixas do Talibã, e o compromisso do Paquistão em auxiliar os esforços dos EUA levou à conclusão plausível de que o Talibã estava em sua fase final” (FIELDS, AHMED, 2011, p. 19, tradução própria).

realização dessas reformas (BONN, 2001). Já em termos de DDR, o Acordo não incluiu um planejamento, nem estabeleceu diretrizes para um programa (HARTZELL, 2011)

Ainda assim, Bonn serviu de base para negociações futuras. A primeira delas, em Genebra, em 2002, dividiu a RSS em cinco pilares (reforma militar, reforma policial, combate ao narcotráfico, reforma judicial e DDR), cada um sob a responsabilidade de uma nação-doadora (Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, Itália e Japão, respectivamente). Em dezembro do mesmo ano, em Petersberg, na Alemanha, ressaltou-se a importância de um programa nacional de DDR voltado e sincronizado com a construção de novas forças de segurança nacionais - cuja autoridade cabia ao IA, mais especificamente ao Ministério da Defesa. E, por fim, em 2003, foi apresentado o ANBP, a ser implementado pelo PNUD em nome do governo afegão (HARTZELL, 2011; THRUENSEN, 2006).

Porém, mais de um ano após a Conferência de Bonn e a derrota do Talibã, a janela de oportunidade para um processo efetivo de RSS e DDR havia se fechado. Durante esse período, o vácuo de segurança, que existia devido à ausência de forças de segurança nacionais e robustas e ao mandato limitado das forças de segurança internacionais, foi preenchido pelas milícias e grupos armados ilegais, uma vez que as comunidades passaram a se apoiar nelas (HARTZELL, 2011).

Ademais, a abordagem leve adotada pela comunidade internacional e o foco militar dos EUA geraram atrasos e incongruências no planejamento dos projetos. No geral, a falta de coordenação entre as iniciativas implementadas por cada país desconstruiu a ligação lógica entre as cinco dimensões e falhou em elaborar uma estratégia integrada para a reconstrução do Afeganistão (HARTZELL, 2011). Diante disso, foram apresentadas percepções distintas e concorrentes, o que dificultou o estabelecimento de práticas e objetivos comuns. Além da insuficiência dos esforços de compreensão da dinâmica local, em se tratando do processo de desmobilização, fazia-se necessário compreender as diversas maneiras como os grupos armados se organizavam. Isto é, para desmobilizá-los é preciso, antes, entender como são mobilizados e quais condições poderiam ocasionar a remobilização (BATHIA, MUGGAH, 2008).

Por sua vez, a restrição da ISAF à Cabul e regiões urbanas dificultou a implementação dos projetos de desenvolvimento no interior do país (HARTZELL, 2011). Mesmo a construção das novas forças de segurança nacionais dependia da ajuda financeira, da assistência técnica internacional e, principalmente, da atuação da ISAF para garantir a segurança da população. No entanto, de acordo com os interesses dos EUA, responsável pela reforma militar, segurança era definida como combate às ameaças terroristas da Al-Qaeda e do Talibã. Isso delimitou os

objetivos do exército estadunidense e das tropas aliadas da OTAN no Afeganistão, dentre os quais o de construção das ANSF foi secundário (GOSSMAN, 2009). Em suma:

[d]esde o princípio, era esperado que DDR fosse realizado em paralelo com a criação de um novo exército nacional afegão. No entanto, apesar de investimentos esporádicos, a robustez das iniciativas de RSS foi prejudicada pela insuficiência de recursos da comunidade internacional e das nações contribuintes da ISAF. Não somente o Afeganistão exib[ia] uma das menores proporções tropas estrangeiras-população das operações multilaterais de suporte para paz recentes, mas o progresso político em reformar e reconstituir uma polícia nacional, um judiciário e forças armadas legítimas foi repetidamente adiado. (...) [Isso] aumentou o descontentamento popular e a alienação pelo governo. Dessa forma, no início de ambas as iniciativas de DDR do ANBP e DIAG, o Afeganistão encarava o dilema de desmobilização em massa sem um aumento correspondente no exército e na polícia nacionais, resultando num dilema de segurança clássico (BATHIA, MUGGAH, 2008, p. 138, tradução própria).

Não obstante o atraso para a criação de um programa, o início do ANBP foi adiado em seis meses, devido a dificuldades na negociação e planejamento. Em partes, isso se deveu ao fato de que a meta de orçamento do programa não foi atingida antes da data de início (THRUENSEN, 2006). E também porque, com o Ministério da Defesa<sup>70</sup> na liderança do programa, o Japão - enquanto principal país-doador - exigia que o órgão fosse reformado antes (HARTZELL, 2011).

Em termos operacionais, o ANBP foi bem sucedido nas etapas de desarmamento e desmobilização. Primeiro, se deu o processo de desarmamento por meio de unidades móveis que se deslocavam até os indivíduos. Num período de vinte meses, entre 2004 e 2005, foram coletadas mais de 106.000 armas (entre armamentos leves e pesados), das quais pouco mais da metade foi destruído e o restante reutilizado pelo novo exército nacional. E, mesmo com a divergência em estimativas entre o Ministério e as Nações Unidas (aquele apontou cem mil indivíduos, bem mais do que o número identificado pela ONU), ao final, foram contabilizados aproximadamente 63.400 ex-combatentes das forças armadas desarmados e desmobilizados (BATHIA, MUGGAH, 2008).

Apesar de algumas dificuldades - como a falta de transparência sobre o processo de destruição das armas e o fato de que o ANBP não havia incluído no planejamento a coleta de armamentos pesados até o ano das eleições -, o problema principal do programa de DDR no

---

<sup>70</sup> O Ministério da Defesa era encabeçado pelo General Fahim, que além de uma milícia própria, possuía ligação com antigos comandantes das forças armadas afegãs. Estes, em busca de vantagens, evitavam cooperar com o programa (THRUENSEN, 2006). Somente, em 2004, com a criação da Lei Eleitoral, que impedia a candidatura de indivíduos ligados a grupos armados ilegais e facções, os comandantes passaram a cooperar com o processo de DDR. Tendo em vista a proximidade das eleições no final do ano, essa lei serviu de motivação à desmobilização (HARTZELL, 2011).

Afeganistão esteve na etapa de reintegração (THRUENSEN, 2006). Relativamente poucos indivíduos foram reintegrados ao novo exército, devido à quantidade de vagas disponíveis e a restrição de idade (entre 18 e 28 anos). Dessa forma, muitos dependiam de treinamentos e pacotes de reintegração (HARTZELL, 2011).

Por influência da agência internacional encarregada, houve parcialidade na indicação do pacote voltado à agricultura, de modo que muitos indivíduos receberam o mesmo treinamento e saturaram o mercado de trabalho. Em relação a isso, duas questões emergem: (1) a falha em desenvolver incentivos para a criação de empregos, e (2) a falha em transformar o setor agrícola do Afeganistão - uma vez que a produção mais rentável era a de ópio<sup>71</sup> que estava ligada às redes criminosas. Com isso, poucos ex-combatentes sentiram-se satisfeitos ou bem-sucedidos após a etapa de reintegração<sup>72</sup> (cerca de 25%) (BATHIA, MUGGAH, 2008). Eles também apontavam falhas na assistência, sobretudo no processo de orientação, devido a dificuldades de comunicação com os agentes encarregados (THRUENSEN, 2006).

Aliás, para a reinserção dos ex-combatentes na vida civil e em comunidade, era necessária a cooperação por parte da população local. Para isso, deveriam ser utilizados (ou criados) meios de comunicação e informação eficientes. Porém, enquanto um processo voluntário que demandava apoio social e generalizado, o ANBP se baseou numa expectativa pouco realista<sup>73</sup> diante de um cenário pós-conflito. A comunicação com as comunidades foi falha, pois anos de guerra haviam destruído a infraestrutura no país e altas taxas de analfabetismo desafiavam a eficiência de meios alternativos, como jornais (THRUENSEN, 2006).

Em linhas gerais, o ANBP não pode ser considerado um projeto voltado para o desenvolvimento da comunidade. Além da população civil não ter participado da fase de reintegração - o que é extremamente importante, tendo em vista o acolhimento (a reinserção) dos ex-combatentes (THRUENSEN, 2006) -, esta não foi baseada em uma avaliação realista da sociedade e da economia afegãs. Na verdade, a perspectiva dos idealizadores do programa foi

---

<sup>71</sup> Fairweather (2014) denomina o ópio uma “droga conveniente”, pois sua produção e comércio revertia-se em altos rendimentos, o que atraía o interesse de muitos indivíduos, ao mesmo tempo em que contribuía para o fortalecimento de senhores de guerra, novas milícias e, até mesmo, para o ressurgimento do Talibã. A nível de comparação, a produção de trigo rendia 266 dólares por hectare e a produção de ópio, 4.622 dólares por hectare. Mesmo com os esforços de combate à economia de drogas, a destruição e erradicação das plantações de ópio não se mostrou uma iniciativa eficiente na ausência de incentivos a cultivos alternativos.

<sup>72</sup> Dentre os ex-combatentes desmobilizados, cerca de 85% concluíram o processo de reintegração (BATHIA, MUGGAH, 2008).

<sup>73</sup> “(...) as ideias de total conformidade em um ambiente pós-conflito não é muito realista e, portanto, é importante formular uma estratégia de informação efetiva, na qual todas as partes da sociedade sejam informadas” (THRUENSEN, 2006, p. 39, tradução própria).

bastante otimista, pois esperavam que os processos ocorressem sem maiores dificuldades, a fim de serem cumpridos no prazo estipulado: três anos (HARTZELL, 2011).

Diante desse cronograma, quando a fase de reintegração teve início, restavam cerca de 18 meses para o fim do programa. A fase foi, então, implementada sem uma preparação adequada, uma vez que, mesmo no início, a falta de fundos comprometeu a preparação para a reintegração. Logo, não foram realizadas pesquisas acerca das necessidades e aspirações dos ex-combatentes, nem da situação do mercado de trabalho e das comunidades (HARTZELL, 2011).

Devido à relação estreita entre DDR e RSS, o ANBP concentrou-se nas forças armadas, visando a construção das novas forças de segurança nacionais. Os grupos ilegais, por sua vez, só foram abordados, e pressionados a cooperar com DDR, através do DIAG, a partir de 2005. Este programa mostrou-se ainda mais problemático ao realizar o desarmamento por meio de negociações e implementar incentivos esporádicos em reintegração e desenvolvimento. Além disso, alguns dos indivíduos envolvidos nos processos de desarmamento e desmobilização do DIAG haviam participado do ANBP anteriormente (BHATIA, MUGGAH, 2008; HARTZELL, 2011).

Observa-se, então, a falha central de RSS e DDR no Afeganistão ao não romper com as redes de patronagem entre comandantes locais, suas tropas e as comunidades (BHATIA, MUGGAH, 2008; HARTZELL, 2011). Esse problema também pode ser atribuído às deficiências do processo de construção do Estado afegão. De fato, o governo nacional deveria ser o responsável por impedir a remobilização dos ex-combatentes, o que requeria a contenção das forças ilegais, o compromisso com os direitos civis e humanos e a proteção da população (BHATIA, MUGGAH, 2008). No entanto:

[s]e as circunstâncias externas ao ANBP - a reconstrução do exército nacional afegão e a reforma do Ministério da Defesa - tivessem sido melhor coordenadas no começo do programa, e se tivesse sido dado mais ênfase ao preenchimento do vácuo de segurança, ao invés de dar prioridade ao emprego do exército nacional na guerra ao terror, o governo provavelmente teria obtido um controle mais forte sobre o país e mais rapidamente. (THRUENSEN, 2006, p. 33, tradução própria).

O intervalo entre o Acordo de Bonn e a implementação dos programas gerou o dilema de segurança que permitiu o fortalecimento de senhores de guerra e grupos ilegais, bem como o ressurgimento do Talibã (HARTZELL, 2011). E diante da insurgência e do aumento da insegurança, como seria possível continuar um processo de desarmamento e desmobilização? Ainda mais quando os EUA e a OTAN dependiam das milícias locais para avançar no território

e satisfazer seu objetivo renovado contra o Talibã e a Al-Qaeda: a estratégia COIN (BHATIA, MUGGAH, 2008; HARTZELL, 2011).

### ***6.3.2 RSS e DDR em meio ao ressurgimento do Talibã***

Frente ao ressurgimento do Talibã, as tropas internacionais presentes no país percebiam o aumento da violência e a escalada do conflito. Logo, o combate à insurgência e ao terrorismo voltou à centralidade da intervenção internacional (FAIRWEATHER, 2014). No entanto, a estratégia COIN representava os interesses das nações-líderes, particularmente os EUA, uma vez que se concentrava na derrota das redes de terrorismo que pudessem se tornar um risco à paz e segurança globais. A defesa dos interesses ocidentais desviou a atenção e os recursos do processo de construção das forças de segurança nacionais.

Tanto o exército afegão quanto as tropas da OTAN estabeleceram alianças com as milícias presentes no interior do país, a fim de fortalecer a frente contra o terrorismo e conter o avanço do Talibã. Porém, isso implicou no fornecimento de armas e recursos financeiros às milícias - as mesmas que a comunidade internacional e o governo nacional tentaram desmobilizar anteriormente (SELBER, 2018). Ainda que as alianças estabelecidas com os senhores de guerra tenham contribuído para a penetração no interior do país e para o avanço sobre o Talibã, elas comprometeram os esforços de DDR, devido ao fornecimento de armas e mobilização de milícias. Inclusive, diz-se da criação de forças policiais voltadas para este fim (AFGHANISTAN STUDY GROUP, 2021; GOODHAND, HAKIMI, 2014).

Alegando uma tentativa de submeter os grupos ilegais à autoridade estatal, a estratégia COIN promoveu a criação de forças policiais locais - ou milícias locais, uma vez que não eram voltadas à proteção de civis (SELBER, 2018). E, com as ANSF operando na guerra ao terror, foi desconsiderada a função especializada da polícia: proteção civil. Logo, o processo de profissionalização e especialização das forças de segurança foi prejudicado, mantendo-se a cultura de abuso das forças policiais e, por conseguinte, minando a confiança da população sobre ela. Aliado a isso, a continuidade do conflito e a abordagem desumana dos exércitos contribuíram negativamente para o aumento da violência e das violações de direitos humanos<sup>74</sup> (AFGHANISTAN STUDY GROUP, 2021; GOSSMAN, 2009).

---

<sup>74</sup> Diz-se de uma abordagem desumana, dada a estratégia de combate à insurgência que priorizava o fator militar em detrimento do humanitário e direcionava ataques às comunidades, colocando em risco a vida de civis. Aliado a isso, um traço característico da campanha da insurgência do Talibã era o ataque às comunidades. Desse modo, entre 2006 e 2009, observa-se um aumento do sentimento de insegurança individual e familiar de 40% para 51% (AFGHANISTAN STUDY GROUP, 2021, p. 40).

No geral, as práticas da estratégia COIN representaram uma renovação do foco militar da intervenção e comprometeram os avanços iniciais conquistados em DDR e RSS, ao interromper o processo de desarmamento e desmobilização (BHATIA, MUGGAH, 2008). Com o aprofundamento do conflito e em decorrência da estratégia das tropas internacionais, o efeito foi literalmente o contrário: rearmamento e remobilização (HARTZELL, 2011).

Ademais, devido à ausência de mecanismos de prestação de contas nas forças policiais, a cultura de abuso foi mantida e as expectativas futuras de punições, ou simplesmente acusações, por crimes de guerra ou contra a humanidade foram minimizadas. Dessa forma, o ciclo de impunidade permaneceu enraizado na ordem política afegã (GOSSMAN, 2009). De fato, no governo de Karzai, entre 2005 e 2008, pouco foi realizado para combater o ciclo de impunidade identificado pela população<sup>75</sup>: “Até meados de 2008, o Afeganistão não possuía leis nacionais sobre crimes de guerra e crimes contra a humanidade” (GOSSMAN, 2009, p. 27, tradução própria). Em consequência disso, muitos indivíduos com histórico de violação de direitos humanos puderam participar das eleições representativas nacionais e sustentar suas posições no governo (GOSSMAN, 2009)

Por um lado, a presença de senhores de guerra na administração do país é vista como um entrave ao desenvolvimento. Por outro, ela pode ser entendida como um baluarte contra o Talibã (QUIE, 2018). No entanto, foi justamente a presença desses indivíduos no governo que minou sua autoridade ao longo do território nacional, permitindo o fortalecimento e ressurgimento do Talibã nas regiões mais voláteis do país.

Aliás, devido à proximidade destas com o Paquistão, levanta-se a questão da contribuição do governo paquistanês ao Talibã. Isso pode ser explicado pela ausência de iniciativas voltadas à cooperação regional:

[o] Afeganistão ilustra tanto o caráter transnacional e regional de conflitos armados contemporâneos quanto a dificuldade em alcançar cooperação regional em reconstrução pós-conflito. Figuras influentes no governo afegão, e de fato a maioria dos afegãos, atribuem o infortúnio de seu país à interferência de seus vizinhos - principalmente Paquistão, mas também Irã, Rússia e Estados da Ásia Central - e eles receiam estabelecer relações com esses mesmos vizinhos, pelo menos na ausência de garantias de segurança adequadas fornecidas por terceiras partes (RUBIN, 2013, p. 218, tradução própria).

---

<sup>75</sup> Anteriormente (entre 2003 e 2004), a AIHRC conduziu uma pesquisa com a sociedade afegã e concluiu que existia uma percepção generalizada de que a “(...) impunidade [estava] enraizada no Afeganistão e que os criminosos [eram] recompensados com posições de poder. O relatório (“A Call for Justice”) também [refletiu] sobre uma demanda popular para romper com o ciclo de impunidade” (GOSSMAN, 2009, p. 24, tradução própria).

No entanto, pensando que, futuramente, o país deveria ser autônomo, políticas de cooperação regional eram necessárias para a sustentabilidade da paz no longo prazo (RUBIN, 2013). Muito embora a estratégia COIN tenha sido adotada sob a bandeira do desenvolvimento, ela caminhou na linha contrária. Ao expandir o conflito, sobretudo nas regiões sul e sudeste do país, houve um aumento do nível de violência e da insegurança, o que desencorajou a participação de agências de desenvolvimento paralelamente e estimulou o rearmamento da população. De fato, DDR pareceu incongruente com o contexto de combate à insurgência. Diante disso, o período marcado pelo ressurgimento do Talibã não apresentou novidades nesse sentido (DERKSEN, 2014).

### ***6.3.3 RSS e DRR frente à retirada das tropas internacionais***

Ainda que motivados pela retirada das tropas, os anos seguintes assistiram à implementação de reforços militares e diplomáticos na intervenção no Afeganistão. Assombrados pelo passado do Vietnã, os EUA buscavam meios de encerrar o conflito e a intervenção. Ademais, sob a administração do presidente Barack Obama, a partir de 2009, buscavam transformar a abordagem, a fim de diferenciar-se do governo Bush (FAIRWEATHER, 2014). Então, após negociações internas, Obama aprovou o aumento das tropas militares e civis, transformando o objetivo da estratégia COIN: além de combater o terrorismo da Al-Qaeda, concentrar-se-ia sobre a insurgência do Talibã, vista como ameaça à segurança e desenvolvimento da sociedade afegã (MCCRISKEN, 2012).

Junto à declaração de aumento das tropas, foi estabelecido um prazo para sua retirada: ficou definido que iniciaria a partir de 2011 e deveria ser concluída até 2014. Posteriormente, a Parceria Estratégica entre os dois países permitiria o planejamento no longo prazo (BROWN, 2012). No entanto, isso criou uma dinâmica acelerada que visava muito mais os interesses ocidentais do que os afegãos (MCCRISKEN, 2012). Mesmo o General McChrystal (comandante das ISAF) preocupava-se com a capacidade de cumprir os objetivos traçados dentro do prazo estabelecido (FAIRWEATHER, 2014).

Embora o objetivo central fosse militar, os EUA também buscavam melhorias em termos de governança<sup>76</sup>. No entanto, a estratégia foi incoerente com a dinâmica política nacional

---

<sup>76</sup> “O planejamento para estabilização presumiu que a insurgência originava-se de uma falta de conexão entre comunidade e oficiais do governo, e então tentou corrigir essa lacuna facilitando ‘vínculos’ entre oficiais formais subnacionais (geralmente, governadores distritais) e comunidades remotas” (BROWN, 2012, p. 6, tradução própria). De fato, observa-se que, dentre os projetos de reconstrução implementados pela comunidade internacional - para além do fato de que estiveram concentradas nas regiões de interesse do ocidente -, a maioria

e local (BROWN, 2012). Em primeiro lugar, a decisão por essa nova onda militar não passou pela consulta do governo de Karzai, que se opunha à ampliação da presença estrangeira no Afeganistão (FAIRWEATHER, 2014). Além disso, a inclusão de objetivos em reconstrução e desenvolvimento na abordagem COIN foi ineficiente, por duas razões. Devido ao imperativo militar da estratégia, assumiu-se que o cronograma de estabilização se ajustaria à dinâmica rápida das operações de segurança (1), e falhou-se em treinar e adequar as tropas de acordo com princípios de assistência humanitária, voltada para o desenvolvimento (2) (BROWN, 2012; COBURN, 2016).

Concomitante aos reforços por parte dos EUA, a atuação da comunidade internacional também foi renovada. Ela esteve voltada, primordialmente, ao objetivo de transferir a responsabilidade sobre segurança e desenvolvimento ao governo afegão. Nas conferências internacionais entre 2009 e 2014, pressionou-se pela criação de um programa de paz e reconciliação nacional. Então, em 2010, surgiu o APRP, que erguia a bandeira da inclusividade, mas foi baseado em uma visão estreita e elitista acerca da paz (QUIE, 2016).

Na prática, o APRP buscava melhorar as condições de segurança a nível local, prezando pelo compromisso dos governantes distritais e provinciais com o programa. Em termos de DDR e RSS, esse objetivo visava a sustentabilidade da reintegração dos ex-combatentes e o fortalecimento de forças policiais. Com isso, seria possível a implementação de projetos de recuperação e desenvolvimento que envolvessem a participação e contribuição dos líderes nacionais e da sociedade (ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, 2010).

Contudo, o processo de DDR criado pelo novo programa foi ineficaz. Mais uma vez o problema devia-se a falhas na fase de reintegração - ou, mais especificamente, na etapa de reinserção: pela ausência de esforços que abordassem as comunidades, não foram criadas garantias à segurança e acolhimento dos ex-combatentes e ex-membros de grupos ilegais. Após a desmobilização, estes indivíduos lidavam com a incerteza, a insegurança e a falta de confiança na ordem política. Apesar das recomendações da ISAF em prol da educação cívica desses indivíduos, essa abordagem menos radicalizada era entendida pelos governantes do país como uma visão puramente ocidentalizada e uma interpretação moderada do Islamismo - algo que, mesmo o Talibã, excluído da ordem política, não aceitaria (QUIE, 2018).

Aliás, a influência do Talibã permanecia forte nas áreas do interior. Na ausência de um acordo de paz que unisse todas as forças políticas do Afeganistão, criava-se um contexto político adverso, no qual não havia garantias de segurança. Logo, não era possível erguer uma

---

esteve voltada a objetivos de infraestrutura, desconsiderando esforços para melhoria da governança local (DAVIDS, RIETJENS, SOETERS, 2011).

estrutura para o processo de DDR que buscasse o comprometimento de todos os indivíduos igualmente. Dentre eles, dos governantes locais nas regiões mais instáveis no interior do país. Estes, inclusive, se distanciaram do APRP, em razão da insegurança presente em suas comunidades (SELBER, 2018; QUIE, 2016). Em consequência disso, houve poucas inscrições ao processo de DDR do APRP nas regiões sul e leste do país - bem no núcleo da insurgência. E assim como o ANBP e o DIAG, o novo programa não teve impacto sobre as redes que sustentavam o Talibã (DERKSEN, 2014).

No geral, o objetivo do APRP era enfraquecer a insurgência a fim de promover uma negociação entre o governo e os principais líderes do Talibã. Contudo, duas questões se levantam a partir disso. A primeira: como seria possível oferecer oportunidades de reintegração aos membros da insurgência tendo em vista a realidade econômica do Afeganistão? Também em termos sociais, a reinserção destes indivíduos nas comunidades afegãs seria problemática (DERKSEN, 2014). E a segunda: em que termos se daria a reconciliação com o Talibã? Grupos representantes da sociedade civil (como mulheres e defensores dos direitos humanos) temiam pelas concessões que poderiam ser feitas aos interesses do Talibã para incluí-lo na ordem política nacional. Nesse caso, qual seria o preço da paz para as minorias do país? (QUIE, 2018).

A comunidade internacional, particularmente os EUA, enxergavam as falhas em governança no Afeganistão como principal motivação à insurgência (BROWN, 2012). Em partes, deve-se reconhecer que cabe ao Estado a responsabilidade sobre a segurança (THRUENSEN, 2006). Mas esse pensamento parte de uma perspectiva ocidental acerca do poder estatal, do qual este possui capacidade para centralizar a autoridade sobre todo o território e população. Diante da realidade afegã, esse pensamento era pouco compreensível. As deficiências (identificadas anteriormente) ao longo do processo de construção do Estado afegão demonstram que a segurança e o desenvolvimento do Afeganistão ainda eram dependentes da assistência internacional. Porém, era na presença estrangeira que se encontrava a principal motivação à insurgência do Talibã (QUIE, 2018).

Não era só o Talibã que se opunha à presença internacional no país. A continuidade do conflito e o aumento dos níveis de violência minaram a credibilidade da intervenção aos olhos da população local. No entanto, com o início da retirada das tropas internacionais, a redução do apoio financeiro e a iminência das eleições presidenciais, o processo de DDR desacelerou. Mais especificamente, isso se deveu ao aumento da insegurança e da incerteza acerca da continuidade dos esforços pelo novo governo.

Além disso, a burocracia exagerada que sustentava o APRP dependia dos fundos internacionais e, mais ainda, das condições de segurança fornecidas pelas forças estrangeiras.

Diante da redução de ambos, houve aumento da taxa de desemprego e, conseqüentemente, do nível de criminalidade, uma vez que a violência era um meio de sobrevivência para vários (QUIE, 2018).

Nos últimos anos da intervenção, esse nível de insegurança cresceu ainda mais. Aliada à iminência das eleições presidenciais, à incerteza acerca da continuidade do programa de paz e reconciliação (APRP), ao empoderamento das milícias a nível local e à presença do Talibã, a retirada das tropas e a redução da assistência internacional gerava arriscava o futuro do Afeganistão. As forças de segurança nacionais ainda dependiam dos recursos financeiros e técnicos da comunidade internacional, uma vez que o governo carecia de capacidade institucional para assumir por completo os custos e a administração das ANSF. Nesse sentido, destacam-se a dependência externa e a perpetuação da corrupção no Estado afegão (AFGHANISTAN STUDY GROUP, 2021).

Em suma, os problemas na construção de uma nova ordem política pós-Talibã acarretaram as falhas ao longo dos projetos de RSS e dos programas de DDR. Estas últimas explicam por que a intervenção falhou em cumprir o objetivo máximo das operações de *post-conflict peacebuilding*: consolidar a paz e evitar a reincidência de conflitos.

A exclusão do Talibã da ordem política inaugurada em Bonn foi contrária à concepção de acordo de paz, que prevê a participação de todas as partes do conflito nas negociações. Ergueu-se, no entanto, uma paz entre vencedores e um sistema corrupto que satisfazia, no curto prazo, os interesses da comunidade internacional. E, no longo prazo, a absorção de figuras controversas pelo governo central e, sobretudo, pelo setor de segurança, deu origem a um dilema de segurança que comprometeu os projetos e esforços em prol das reformas no modelo liberal-democrático e de DDR (FAIRWEATHER, 2014; GOSSMAN, 2009; HARTZELL, 2011; THRUENSEN, 2006).

Ao final, a intervenção resultou em um Estado dependente em termos de segurança e desenvolvimento e, portanto, em uma paz insustentável. Aliás, não se fala em paz, uma vez que a violência perpetua em suas formas secundárias: corrupção, injustiça, impunidade, pobreza. E levando-se em consideração a dinâmica política e social do Afeganistão, esses fatores incitam a violência direta, uma vez que fortalecem a autoridade de comandantes de milícias locais e senhores de guerra.

Mesmo tarde, as investidas de reconciliação entre o Talibã e o governo levantam dúvidas: é do interesse do Talibã negociar termos de um acordo de paz? E quais interesses seriam incorporados por estes termos? Ademais, diante da retirada das tropas e da redução dos recursos financeiros, a incerteza crescente contribuiu para um sentimento generalizado de

insegurança acerca do futuro do país. Portanto, a intervenção não promoveu uma transformação social e nem construiu as capacidades necessárias para a continuação desse processo pelos próprios afegãos. Treze anos não foram suficientes para consolidar a paz e colocar o Afeganistão na esteira do desenvolvimento (AFGHANISTAN STUDY GROUP, 2021; CLEARY et al, 2016; QUIE, 2018).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante este trabalho, buscou-se identificar quais variáveis são capazes de explicar o fracasso da intervenção internacional no Afeganistão, em prol da construção da paz. Partindo da hipótese de que houve falhas nos processos de RSS e DDR - uma vez que compõem parte importante do modelo mais recente de operações de paz -, estas foram observadas ao longo dos capítulos históricos do trabalho. Dessa forma, foi possível perceber os principais erros das iniciativas da comunidade internacional e, portanto, do processo de paz e desenvolvimento do Afeganistão.

O primeiro capítulo compreendeu os conceitos e as práticas envolvidas no processo de construção da paz, a partir de um estudo histórico das operações de paz antes e depois da Guerra Fria. Com o fim da bipolaridade e a vitória do capitalismo, observou-se a predominância do modelo liberal-democrático e sua influência sobre os padrões das intervenções promovidas pela ONU. No entanto, diante de novos tipos de conflito e novos desafios, houve uma ampliação do escopo dessas operações; aspectos como governança e desenvolvimento tornaram-se essenciais para a sustentabilidade da paz e da segurança. Logo, na tentativa de ressaltar a ligação entre todos esses aspectos, foram apresentados os processos de construção do Estado, reforma do setor de segurança e desarmamento, desmobilização e reintegração.

Mais especificamente, em relação à influência liberal sobre as operações de paz, também foram apontadas críticas à essa abordagem. Não obstante seus princípios fundamentais incluam boas intenções para com os objetivos da intervenção, eles reproduzem os interesses das nações dominantes do sistema internacional. Diante disso, o aspecto militar das operações de paz e segurança é exacerbado pelas iniciativas da intervenção liberal, em detrimento de projetos com fundo humanitário ou para o desenvolvimento. Na verdade, esse imperativo militar contamina e compromete os demais esforços, ignorando o elo entre segurança e desenvolvimento.

No que se refere à intervenção no Afeganistão, neste trabalho ela foi sistematizada em três fases, a partir do terceiro capítulo. O segundo capítulo compreendeu, simplesmente, um esforço de recuperar aspectos importantes da história do Afeganistão, a fim de traçar o caminho e observar as motivações para a intervenção em 2001. Apesar da instabilidade que já permeava a sociedade e o governo afegão com a tomada do poder pelo Talibã, em 1996, a intervenção só se deu em resposta aos ataques em solo estadunidense, em 11 de setembro de 2001, reivindicados pela Al-Qaeda. A crença de que havia uma ligação entre o grupo terrorista e o

Talibã despertou na política externa dos EUA (do governo de George W. Bush) o ímpeto da guerra contra o terror.

A intervenção teve início com a Operação Liberdade Duradoura (aprovada pelo CSNU e liderada pelo exército estadunidense), cujo objetivo era eliminar a Al-Qaeda e depor o governo do Talibã. Para tanto, foi necessária a associação aos principais comandantes da Aliança do Norte, o que permitiu uma vitória rápida das forças estrangeiras. Porém, os objetivos de construção do Estado e RSS estavam distantes do interesse da política externa dos EUA - que já se voltava ao Iraque. A comunidade internacional, por sua vez, a fim de evitar semelhanças com a ocupação soviética, propôs uma abordagem leve para o processo de reconstrução e estabilização do Afeganistão.

Logo, as iniciativas da primeira fase da intervenção (apontadas no capítulo 3) estiveram baseadas nessa abordagem, de modo que as forças internacionais de assistência à segurança foram limitadas às áreas no entorno da capital, Cabul. Além disso, na tentativa de evitar confrontos, os principais líderes das facções que compunham a Aliança do Norte participaram das negociações em Bonn e tiveram seus interesses atendidos pelo acordo e processo resultantes. Considerados senhores de guerra, eles se opuseram às práticas reformistas e asseguraram posições de poder na Autoridade Interina.

Mas apesar de não conter diretrizes claras para a implementação de DDR e contrariar os princípios do processo de RSS, o Acordo de Bonn criou uma estrutura para futuras negociações. As conferências dos anos seguintes abordaram estas questões, tendo em vista os objetivos de reconstrução e estabilização do país. Diante disso, foi elaborado o ANBP que, inserido num processo mais amplo de RSS, concentrava-se em DDR. Em outras palavras, ele esteve voltado à desmobilização das forças armadas em prol da construção de novas forças de segurança nacionais. Já os grupos armados ilegais, não foram abordados inicialmente - somente, em 2005, com a criação do DIAG.

No entanto, a negligência da prática de justiça compensatória, o atraso para a implementação dos programas e as falhas nas etapas de reinserção e reintegração dos ex-combatentes comprometeram o sucesso das iniciativas da primeira fase da intervenção. Primeiro, a presença de figuras contraditórias, como os senhores de guerra, na administração do país, ilustrava a corrupção e a impunidade do governo, cuja imagem era depreciada diante da população. Logo, devido à ausência de um governo legítimo e de forças de segurança internacionais abrangentes, criou-se um vácuo político, que permitiu o fortalecimento de senhores de guerra e suas milícias, bem como o ressurgimento do Talibã, nas regiões do interior do país.

Ademais, a demora na elaboração e implementação de um programa de DDR contribuiu para esse dilema de segurança. Associado a isso, o foco inicial sobre as forças armadas (em detrimento dos grupos ilegais) e o prazo estabelecido para conclusão do ANBP prejudicaram a efetividade das etapas de reinserção e reintegração. Em consequência disso, não houve esforços suficientes para a avaliação das aspirações e das necessidades dos ex-combatentes e das comunidades, dificultando o processo de acolhimento e absorção pelo mercado de trabalho.

Mas, na verdade, essas dificuldades iniciais em RSS e DDR não foram os únicos fatores que contribuíram para o retorno do Talibã. Além disso, os esforços em prol da construção do Estado afegão nos moldes democráticos foram insuficientes para a conquista de legitimidade pelo novo governo afegão, liderado por Karzai. Não obstante os problemas em corrupção e falta de transparência, sua autoridade esteve limitada às áreas urbanas, onde a presença das forças internacionais de segurança garantiam condições para a realização de projetos de reconstrução. Já nas áreas rurais do interior do país, a dificuldade em desenvolver projetos de reconstrução comprometeu a legitimidade do governo central. Mais especificamente, nas regiões que fazem fronteira com o Paquistão, existia um solo fértil para o fortalecimento e ressurgimento do Talibã. Diz-se, então, que da relação suspeita entre o grupo e o governo paquistanês, indica que houve uma falha na tentativa inicial em termos de cooperação regional, a fim de evitar que ações externas comprometessem a paz e o desenvolvimento do Afeganistão.

Nesse contexto de ressurgimento do Talibã, o capítulo quatro apontou as principais estratégias adotadas pela comunidade internacional, que buscou intensificar seus esforços militares para conter o avanço do grupo. A principal estratégia desenvolvida nesse período esteve voltada ao combate da insurgência (COIN). Porém, devido ao pouco empenho para a construção de um novo exército nacional, as tropas internacionais ainda dependiam de associações com milícias para confrontar o Talibã. Logo, a estratégia COIN foi contrária à iniciativa de DDR, na medida em que mobilizou e forneceu armas aos mesmo indivíduos e grupos que a comunidade internacional pretendeu desarmar e desmobilizar anteriormente. Nesse sentido, o imperativo militar da intervenção engendrou contradições entre os objetivos de segurança e desenvolvimento - os quais deveriam ser complementares.

Ao final de sua segunda fase, sugeria-se o fracasso da intervenção. A princípio, a “leveza” da abordagem internacional se mostrou negligente diante dos desafios que enfrentavam na sociedade afegã; os resultados obtidos até então eram ínfimos. Ademais, o ressurgimento do Talibã promoveu a continuidade do conflito e, conseqüentemente, o aumento dos níveis de violência no país. Frente a esse cenário, o capítulo cinco demonstra que os EUA e a comunidade internacional como um todo perceberam a necessidade de implementar novos

esforços. Porém, mais uma vez, isso se deu com base nos interesses externos; principalmente, o interesse de encerrar a intervenção e reduzir os encargos com o desenvolvimento do Afeganistão. Pretendia-se transferir tal responsabilidade ao governo afegão.

Sob a administração de Obama, o governo estadunidense, percebendo a relação entre a Al-Qaeda e o Talibã, aprovou o envio de mais tropas militares para erradicar a rede terrorista. E, percebendo a relação entre Afeganistão e Paquistão, realizou esforços para combater as duas frentes da insurgência. Entretanto, junto com a declaração de uma nova onda militar, foi delimitado um prazo para a retirada das tropas (com início em 2011 e fim em 2014), o que criou uma dinâmica acelerada e insuficiente para a realização das iniciativas de reconstrução, segurança e desenvolvimento do país.

A comunidade internacional, por sua vez, renovou seu compromisso com o governo afegão, ressaltando objetivos em segurança, desenvolvimento, governança, paz e reconciliação. A partir disso, foi criado o APRP, que delineava um novo processo de DDR, mas também um processo de negociação com o Talibã. No entanto, apontam-se alguns problemas, como: a abordagem excludente do programa; a ausência de um acordo de paz e a incerteza acerca dos termos da negociação com o Talibã; as falhas na etapa de reintegração (novamente) e as dificuldades em implementar o processo nas áreas centrais da insurgência; e a continuidade do conflito entre as forças estrangeiras e insurgentes. Além disso, o programa era sustentado por uma burocracia e uma estrutura exageradas, que, na ausência de capacidade fiscal e administrativa do governo afegão, dependia de recursos externos para ser continuado.

Logo, em 2014, não havia forças de segurança nacionais autônomas capazes de preencher o vácuo que seria deixado pela retirada das tropas internacionais; nem instituições fiscais e administrativas eficientes para liderar o crescimento e desenvolvimento econômico do país, a partir da diminuição do montante da assistência externa. Aliada à iminência das eleições nacionais, a sociedade afegã se deparava com um contexto de incerteza e insegurança acerca do futuro do país.

Por último, o sexto capítulo ofereceu uma análise da intervenção, destacando as falhas nas iniciativas de construção do Estado, RSS e DDR implementadas no Afeganistão, entre 2001 e 2014. Com base nos principais erros das estratégias empregadas pela comunidade internacional - dentre os quais, a negligência da abordagem “pegada leve” e o imperativo militar da estratégia COIN -, são apontadas algumas conclusões acerca dos principais desafios a essas práticas.

Em relação à RSS, foram observados dois problemas principais. Em primeiro lugar, devido à preocupação constante em combater o avanço da rede terrorista no país, a atenção da

comunidade internacional foi desviada do objetivo de construção de forças de segurança nacionais robustas e especializadas. Além do mais, a estratégia militar empregada pelas forças estrangeiras contribuiu para o fortalecimento de milícias, reforçando sua autoridade, em detrimento da garantia do monopólio do uso da força pelo Estado. E em segundo lugar, os esforços em prol do processo de justiça compensatória e da criação de mecanismos de transparência foram insuficientes, de modo que não se atingiu a boa governança do governo e, mais especificamente, do setor de segurança afegão.

Em termos de DDR, a presença de senhores de guerra em cargos-chave do Estado foram fator limitante para o planejamento e implementação dos programas. De fato, estes indivíduos se opunham à ideia de desarmamento e desmobilização, e prejudicaram os esforços internacionais ao não garantir a transparência do processo. No entanto, em termos operacionais, a principal falha em DDR esteve em sua última etapa, que compreende a reinserção e a reintegração de ex-combatentes. Os programas falharam em garantir seu acolhimento nas comunidades e sua absorção pelo mercado de trabalho, de modo que permaneciam disponíveis para recrutamento de milícias, as quais lhe ofereciam meios de subsistência. Além disso, o imperativo militar da intervenção, dado o objetivo estrangeiro de combater a insurgência, deu continuidade ao conflito, aumentando os níveis de violência e insegurança e reduzindo os incentivos ao desarmamento.

Todavia, os argumentos supracitados (em torno das iniciativas de DDR e RSS) se valem da relação com o processo político de construção da capacidade e da legitimidade do Estado afegão. No geral, o erro esteve em permitir que senhores de guerra mantivessem o poder e a influência sobre a política e a economia do país. Mais adiante, os esforços não foram suficientes para construir a capacidade fiscal e administrativa do governo, sobretudo a nível local. Então, no interior do país, criou-se um vácuo político, do qual senhores de guerra, milícias e também o Talibã se aproveitaram e se fortaleceram. E, ao final, em 2014, diante da retirada das tropas e da redução da assistência internacional, ficou evidente a dependência externa do Estado afegão e a insustentabilidade do processo de paz criado pela intervenção. Crescia, então, a incerteza acerca do futuro do país.

Atualmente, a situação no Afeganistão ainda apresenta os mesmos desafios à segurança e ao desenvolvimento. Os níveis de violência e de pobreza têm aumentado desde a redução da assistência externa. Mesmo após os treze anos de intervenção analisados neste trabalho, as condições para a paz no país dependem de esforços externos. De fato, existem inúmeros trabalhos que apontam os erros da operação até então, a fim de contribuir com algumas recomendações às ações futuras. No entanto, os mesmos objetivos, anteriormente traçados,

continuam na agenda para paz e desenvolvimento do Afeganistão, de modo que ainda se faz necessário: fornecer assistência militar no combate à rede terrorista e assistência técnica e financeira para a criação de capacidade e oportunidades no país; e reforçar o comprometimento diplomático a nível regional e global, prezando pelos interesses e pela participação do governo afegão e da sociedade civil.

Mas o primeiro passo foi dado: após a assinatura de um acordo entre o Talibã e o governo dos EUA - que estabeleceu o cronograma para a retirada das tropas internacionais remanescentes no país -, teve início, em setembro de 2020, as negociações entre o Talibã e o governo afegão. As conversações de paz entre os dois lados se dão por intermédio dos EUA, o que permite não só uma saída estratégica, mas também responsável para os norte-americanos. De qualquer forma, isso representa um marco na história de conflito e fragmentação do Afeganistão, pois, pela primeira vez, as duas partes têm a possibilidade de debater acerca de suas diferenças, sobretudo em termos do sistema de governo que lhes interessa.

No entanto, diante do andamento dessas conversações de paz, é preciso ter em mente as falhas da operação até o momento, a fim de traçar previsões e recomendações. Levando-se em conta as lições aprendidas e observadas neste trabalho, a retirada das tropas deve ser baseada em condições e não em um cronograma. O país ainda carece de condições adequadas de segurança que permitam a continuidade das negociações entre o Talibã e o governo, e, em última instância, o seu desenvolvimento.

Aliás, a participação da sociedade civil e das minorias é essencial para garantir a sustentabilidade de um provável (e extremamente tardio) acordo de paz. É imprescindível que este abranja os interesses da sociedade afegã e não privilegie os interesses da elite política do país. Nesse sentido, qual seria o papel da comunidade internacional ao longo das negociações? Antes de mais nada, sabe-se que sua abordagem deve reconhecer a complexidade de um contexto completamente diferente daquele em que se encontra, no Ocidente.

E, por fim, com a ascensão de Joe Biden à presidência dos EUA, emergem novos questionamentos acerca do andamento das conversações de paz, uma vez que o atual presidente - enquanto vice-presidente no governo Obama - já esteve envolvido nas decisões acerca da intervenção. Biden anunciou recentemente que pretende retirar, de uma vez por todas, as tropas militares presentes no Afeganistão, até setembro deste ano (2021). Diante disso, quais devem ser as últimas ações do contingente no país em prol da segurança? E quais os impactos dessa decisão nas negociações entre o Talibã e o governo afegão? Essas questões merecem futuras investigações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFGHAN MISSION. **The Resolution Adopted at the Conclusion of the National Consultative Peace Jirga**. Permanent Mission of the Islamic Republic of Afghanistan to the United Nations. New York, 6 de junho de 2010. Homepage. Disponível em: <<https://afghanistan-un.org/2010/06/the-resolution-adopted-at-the-conclusion-of-the-national-consultative-peace-jirga/>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2021.

AFGHANISTAN STUDY GROUP. **Afghanistan Study Group Final Report**. United States Institute of Peace, Washington DC, February 2021. Disponível em: <[https://www.usip.org/sites/default/files/2021-02/afghanistan\\_study\\_group\\_final\\_report\\_a\\_pathway\\_for\\_peace\\_in\\_afghanistan.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/2021-02/afghanistan_study_group_final_report_a_pathway_for_peace_in_afghanistan.pdf)> Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

AFGHANISTAN. Constitution (2004). **The Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan**. Kabul. Disponível em: <[https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/The\\_Constitution\\_of\\_the\\_Islamic\\_Republic\\_of\\_Afghanistan.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/The_Constitution_of_the_Islamic_Republic_of_Afghanistan.pdf)>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2021.

ASLAM, M. W. Understanding the ‘Pak’ in ‘AfPak’: the Obama administration's security policy for Pakistan at the mid-term. **Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism**, v. 7, n. 1, p. 2-21, 2012.

BALL, N. Good Practices in Security Sector Reform. In: BICC (Bonn International Center for Conversion). **Brief No 15: Security Sector Reform**. Bonn International Center for Conversion, 2000.

BANGURA, Ibrahim. We Can't Eat Peace: Youth, Sustainable Livelihoods and the Peacebuilding Process in Sierra Leone. **Journal of Peacebuilding & Development**, v. 11, n. 2, p. 37-50, 2016.

BANHOLZER, Lilli. **When Do Disarmament, Demobilization and Reintegration Programs Succeed?** Bonn, 2014.

BBC NEWS. **Profile: General Rashid Dostum**. 2001. Homepage. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/1563344.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1563344.stm)>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

BBC NEWS. **Profile: Ismail Khan**. Setembro de 2004. Homepage. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/2535261.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/2535261.stm)>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

BBC NEWS. **Who are the Northern Alliance?** 2001. Homepage. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/1652187.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1652187.stm)>. Acesso em: 2 de setembro de 2020.

BEZHAN, F. **Former Afghan Warlord Apologizes For Past 'Mistakes'**. Radio Free Europe, Radio Liberty, outubro de 2013. Homepage. Disponível em: <<https://www.rferl.org/a/afghanistan-dostum-warcrimes-apology/25130594.html>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

BHATIA, M. V.; MUGGAH, R. The politics of demobilization in Afghanistan. In: **Muggah, R. Security and Post-Conflict Reconstruction: dealing with fighters in the aftermath of war**. Routledge. 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN, 2008.

BIGATÃO, Juliana de Paula. **Do fracasso à reforma das operações de paz das Nações Unidas (2000-2010)**. 2015. 193 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas, Universidade Estadual de São Paulo, Universidade Estadual de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

BONN Agreement. 5 de dezembro de 2001. Homepage. Disponível em: <[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF\\_011205\\_AgreementProvisionalArrangementsinAfghanistan%28en%29.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF_011205_AgreementProvisionalArrangementsinAfghanistan%28en%29.pdf)>. Acesso em: 13 de outubro de 2020.

BONN Conference. **The International Afghanistan Conference in Bonn**. 5 de dezembro de 2011. Disponível em: <[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF\\_111205\\_BonnConference.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF_111205_BonnConference.pdf)>. Acesso em: 21 de janeiro de 2021.

BRAGA, Camila de Macedo; MATIJASCIC, Vanessa Braga. Operações de Paz: Passado, Presente e Futuro. In: FERREIRA, Marcos Alan S. V.; MASCHIETTO, Roberta Holanda; KUHLMANN, Paulo Roberto Loyolla (Org.) **Estudos para a Paz: Conceitos e Debates**. São Cristóvão: Editora UFS, 2019, cap. 5.

BRITANNICA. UNOSOM. Editors of Encyclopaedia. Encyclopedia Britannica, agosto de 2014. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/UNOSOM>>. Acesso em: 24 de abril de 2021.

BROWN, Frances Z.. **The U.S. Surge and Afghan Local Governance: Lessons for Transition**. United States Institute of Peace. Special Report 316, 2012.

BRZOSKA, M. The Concept of Security Sector Reform. In: BICC (Bonn International Center for Conversion). **Brief No 15: Security Sector Reform**. Bonn International Center for Conversion, 2000.

CHANDY, Laurence; SEIDEL, Brina; ZHANG, Christine. **Aid effectiveness in fragile states: How bad is it and how can it improve?**. Brookings, 2016.

CIA. **The World Factbook: Afghanistan**. 2021. Homepage. Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/afghanistan/>>. Acesso em: 3 de abril de 2021.

CLARK, Kate. **The Cost of Support to Afghanistan: Considering Inequality, Poverty, and Lack of Democracy through the ‘Rentier State’ Lens**. Afghanistan Analysts Network, 2020.

CLEARY, Seamus; et al. **Afghanistan Peace and Reintegration Programme (APRP): Final Evaluation Report**. 2016. Disponível em: <<https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/7618>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2021.

COADY, A. M.; SOLOMON, H. Afghanistan's arrested development: combating Taliban resurgence with an eye for lasting peace, **South African Journal of International Affairs**, v. 16, n. 1, p. 103-114, 2009.

COBURN, N. **Losing Afghanistan: An Obituary for the Intervention**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2016.

CPD, **The Second Gore-Bush Presidential Debate**. 11 de outubro de 2000. Homepage. Disponível em: <<https://www.debates.org/voter-education/debate-transcripts/october-11-2000-debate-transcript/>>. Acesso em: 13 de outubro de 2020.

CUNHA, M. S. E; ARAÚJO, C.E.L. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: ENAP, 2018. 103p.

DAUDZAI, H. **Post-Taliban State-Building in Afghanistan: The State Governmental Design at the National Level and the Role of Democratic Provincial Councils in Decentralization at the Sub-National Level**. Alemanha, Faculty of Law, Economics and Social Sciences at the University of Erfurt, 2019.

DAVIDS, Christiaan; RIETJENS, Sebastiaan; SOETERS, Joseph. Analysing the outputs of reconstruction efforts in Afghanistan. **Journal of Peacebuilding & Development**, v. 6, n. 2, p. 15-29, 2011.

DENNYS, Christian. **Disarmament, Demobilization and Rearmament? The Effects of Disarmament in Afghanistan**. Japan Afghan NGO Network (JANN), June 2005.

DERKSEN, Deedee. **Reintegrating Armed Groups in Afghanistan, Lessons From the Past**. United States Institute of Peace, 2014.

DONAIS, Timothy; MCCANDLESS, Erin. International peace building and the emerging inclusivity norm. **Third World Quarterly**, v. 38, n. 2, p. 291-310, 2017.

DOUGLAS, Ian et al. **Disarmament, Demobilisation and Reintegration: A Practical Field and Classroom Guide**. Frankfurt: German Agency for Technical Cooperation, Norwegian Defence International Centre. 2004.

EDWARDS, L. M. State-building in Afghanistan: a case showing the limits? **International Review of the Red Cross**, v. 92, n. 880. Dezembro de 2010.

**ENDURING Strategic Partnership Agreement between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America**. Sem autor. 2 de maio de 2012. Disponível em: <<https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/20120501-us-afghanistan-spa.pdf>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2021.

FAIRWEATHER, J. **The Good War: Why We Couldn't Win the War Or the Peace in Afghanistan**. New York, NY. Basic Books, 2014.

FAUBERT, C. et al. **Case Study Afghanistan**. Evaluation Office, New York, NY, 2005. Disponível em:

<<http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/thematic/conflict/Afghanistan.pdf>>. Acesso em: 16 de outubro de 2020.

FIELDS, M.; AHMED, R. **A Review of the 2001 Bonn Conference and Application to the Road Ahead in Afghanistan**. Washington DC, Center for Strategic Research, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press, 2011.

GABBATT, Adam; WEAVER, Matthew. **Hamid Karzai sets Afghan security target in inauguration speech**. The Guardian, 19 de novembro de 2009. Homepage. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2009/nov/19/hamid-karzai-afghanistan-inauguration-speech>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2021.

GALL, Carlotta. Obama's Surge. In: **The wrong enemy: America in Afghanistan, 2001–2014**. HMH, 2014.

GHUBAR, G. **A Brief Look At Marshal Fahim's Biography**. TOLO News, março de 2018. Homepage. Disponível em: <<https://tolonews.com/afghanistan/brief-look-marshal-fahim%E2%80%99s-biography>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

GOMES, Aureo. Hybrid democracy: electoral rules and political competition in Afghanistan. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 61, n. 1, 2018.

GOMES, Aureo. Statebuilding and the Politics of Budgeting in Afghanistan. **Journal of Intervention and Statebuilding**, v. 11, n. 4, p. 511-528, 2017.

GOODHAND, J. From War Economy to Peace Economy? Reconstruction and State Building in Afghanistan. **Journal of international affairs**: v. 58, n. 1, p. 155-174. New York City: Columbia University, 2004.

GOODHAND, Jonathan; HAKIMI, Aziz. **Counterinsurgency, local militias, and statebuilding in Afghanistan**. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2014.

GOODHAND, Jonathan; SEDRA, Mark. Who owns the peace? Aid, reconstruction, and peacebuilding in **Afghanistan**. **Disasters**, v. 34, p. S78-S102, 2010.

GOSSMAN, P. **Transitional Justice and DDR: The Case of Afghanistan**. International Center for Transitional Justice Research Brief, 2009.

HARTZELL, C. Missed Opportunities: The Impact of DDR on SSR in: **Afghanistan**. **United States Institute of Peace**. Special Report 270, 2011.

HIGH-LEVEL INDEPENDENT PANEL ON PEACE OPERATIONS. **Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People**. 2015.

HOWK, J. C.; HYDE, A.; PFORZHEIMER, A. **Four Lessons for Security Sector Reform in Afghanistan**. United States Institute of Peace, outubro de 2020. Homepage. Disponível em: <[usip.org/publications/2020/10/four-lessons-security-sector-reform-afghanistan](https://usip.org/publications/2020/10/four-lessons-security-sector-reform-afghanistan)>. Acesso em: 23 de outubro de 2020.

HRRAC. **Take the Guns Away: Afghan Voices on Security and Elections.** The Army Press, Pakistan, setembro de 2004.

HUMAN RIGHTS WATCH. **The Fall of Srebrenica and the Failure of UN Peacekeeping.** Outubro de 1995. Homepage. Disponível em: <<https://www.hrw.org/report/1995/10/15/fall-srebrenica-and-failure-un-peacekeeping/bosnia-and-herzegovina>>. Acesso em: 24 de abril de 2021.

ICG. **Afghanistan Elections: endgame or new beginning?** Asia Report N°101, 21 de Julho de 2005. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/42e0a9744.pdf>>. Acesso em: 16 de outubro de 2020.

INTERNATIONAL **Conference on Reconstruction Assistance to Afghanistan.** 21 e 22 de janeiro de 2002. Disponível em: <[https://www.mofa.go.jp/region/middle\\_e/afghanistan/min0201/summary.pdf](https://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/min0201/summary.pdf)>. Acesso em: 16 de outubro de 2020.

ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN. **Afghanistan Peace and Reintegration Program.** D&R Commission, National Security Council, Kabul, 2010.

JALALI, Ali A.. Afghanistan in 2002: The Struggle to Win the Peace. University of California Press, **Asian Survey**, v. 43, n. 1, p. 174-185, 2003.

JALALI, Ali A. Winning in Afghanistan. **Parameters**, v. 39, n. 1, p. 5, 2009.

JCMB (JOINT COORDINATION AND MONITORING BOARD). **Implementation of the Afghanistan Compact: Report to the Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB) VI.** Kabul, Afghanistan, 2007. Disponível em: <[https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/3\\_octobre\\_2007.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/3_octobre_2007.pdf)>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2021.

KABUL. **International Conference on Afghanistan.** 20 July, 2010. Disponível em : <[https://www.unodc.org/documents/afghanistan//Kabul\\_Conference/FINAL\\_Kabul\\_Conference\\_Communique.pdf](https://www.unodc.org/documents/afghanistan//Kabul_Conference/FINAL_Kabul_Conference_Communique.pdf)>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2021.

KACOWICZ, A. M. Case study methods in international security studies. In D. F. Sprinz & Y. Wolinsky-Nahmias (Eds.), **Models, numbers and cases: Methods for studying international relations** (pp. 107-125). Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004.

KAMEL, K. Understanding Taliban Resurgence: Ethno-Symbolism and Revolutionary Mobilization. **Studies in Ethnicity and Nationalism**: v. 15, n. 1, 2015.

KEANE, Conor. Nation-Building and the Afghan State. In: KEANE, Conor. **US Nation Building in Afghanistan.** New York, NY, Routledge, 2016. p. 17-34

KILROY, Walt. **Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) as a participatory process: involving communities and beneficiaries in post-conflict disarmament programmes.** 2008.

KUEHN, F. Taliban history of war and peace in Afghanistan. In: **Incremental peace in Afghanistan**. Conciliation Resources, Accord, Issue 27, London, 2018.

LAFRAIE, N. Resurgence of the Taliban insurgency in Afghanistan: How and why? Palgrave Macmillan 1384-5748 **International Politics**, v. 46, n. 1, p. 102–113, 2009.

LAKIN, Samantha. **Lessons from the UN peacekeeping mission in Rwanda, 25 years after the genocide it failed to stop**. The Conversation, setembro de 2019. Homepage. Disponível em: <<https://theconversation.com/lessons-from-the-un-peacekeeping-mission-in-rwanda-25-years-after-the-genocide-it-failed-to-stop-122174>>. Acesso em: 24 de abril de 2021.

LARSEN, I. H. **UNAMA in Afghanistan**. Challenges and Opportunities in Peacemaking, State-building and Coordination. Oslo, Norway. The Norwegian Institute of International Affairs, 2010.

LIVINGSTON, Ian S.; O'HANLON, Michael. **Afghanistan index**. The Brookings Institute, 2012.

LONDON. **Afghanistan: The London Conference**. Communiqué: Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership. 28 January 2010. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/d-af/dv/af-london\\_conf\\_jan10/af-london\\_conf\\_jan10en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-af/dv/af-london_conf_jan10/af-london_conf_jan10en.pdf)>. Acesso em: 28 de janeiro de 2021.

MAC GINTY, Roger. The Liberal Peace. In: MAC GINTY, Roger. **International peacebuilding and local resistance: Hybrid forms of peace**. Springer, 2011, cap. 1.

MAC GINTY, R. Warlords and the liberal peace: state-building in Afghanistan. **Conflict, Security and Development Group**, v. 10, n. 4, p. 577-598, 2010.

MAGNUS, R. H. Afghanistan in 1996: Year of the Taliban. **Asian Survey**; v. 37, n. 2, p.111–117, 1997.

MALEJACQ, Romain. Warlords, intervention, and state consolidation: A typology of political orders in weak and failed states. **Security Studies**, v. 25, n. 1, p. 85-110, 2016.

MARSH, Kevin. Obama's surge: a bureaucratic politics analysis of the decision to order a troop surge in the Afghanistan war. **Foreign Policy Analysis**, v. 10, n. 3, p. 265-288, 2014.

MCCRISKEN, Trevor. Justifying sacrifice: Barack Obama and the selling and ending of the war in Afghanistan. **International affairs**, v. 88, n. 5, p. 993-1007, 2012.

MILLIKEN, Jennifer; KRAUSE, Keith. State failure, state collapse, and state reconstruction: concepts, lessons and strategies. **Development and change**, v. 33, n. 5, p. 753-774, 2002.

MOFA (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN). **The Tokyo Conference on Consolidation of Peace (DDR) in Afghanistan - Change of Order "from Guns to Plows"**. 22 de fevereiro de 2003. Homepage. Disponível em: <[https://www.mofa.go.jp/region/middle\\_e/afghanistan/pv0302/ddr\\_sum.html](https://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/pv0302/ddr_sum.html)>. Acesso em: 16 de outubro de 2020.

MORINI, Daryl. A Diplomatic Surge in Afghanistan, 2011–14. **Strategic Studies Quarterly**, v. 4, n. 4, p. 68-100, 2010.

NATO. **Chicago Summit Declaration on Afghanistan**. Press Release. Issued on 21 May 2012. Homepage. Disponível em: <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_87595.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87595.htm)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2021.

NATO REVIEW. **Interview: Hikmet Çetin: Our man in Kabul**. NATO, 2006. Homepage. Disponível em: <[NICHOLLS, R. GLAD, M. \*\*Fight Poverty to End Insecurity: Afghan perceptions of insecurity\*\*. Human Rights Research and Advocacy Consortium, 2009. Disponível em: <<https://www.care-international.org/files/files/publications/Afghanistan-HRRAC-Report-Fight-Poverty-to-End-Insecurity-2009.pdf>>. Acesso em: 18 de maio de 2020.](https://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/english/interview.html#:~:text=Na%20Confer%C3%Aancia%20de%20Londres%20foi,afeg%C3%A3o%20e%20a%20comunidade%20internacional.&text=Esta%20pol%C3%ADtica%20baseia-se%20na,Afeganist%C3%A3o%20a%20todo%20o%20pa%C3%ADs.></a>> Acesso em: 26 de fevereiro de 2021.</p>
</div>
<div data-bbox=)

NSIA. **Estimated Population of Afghanistan 2020-21**. 1 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.nsia.gov.af:8080/wp-content/uploads/2020/06/%D8%A8%D8%B1%D8%A2%D9%88%D8%B1%D8%AF-%D9%86%D9%81%D9%88%D8%B3-%DA%A9%D8%B4%D9%88%D8%B1-%DB%B1%DB%B3%DB%B9%DB%B9-%D9%86%D8%B3%D8%AE%DB%80-%D8%A7%D9%88%D9%84.pdf>>. Acesso em: 8 de abril de 2020.

OZDEMIR, Emrah. Deteriorating Proximity between Liberal Peacebuilding and Counterinsurgency: Warlordism and Corruption in Afghanistan. **Interventions**, v. 21, n. 2, p. 188-218, 2019.

PARIS, Roland. **At war's end: building peace after civil conflict**. Cambridge University Press, 2004.

PARIS, Roland; SISK, Timothy D. (Ed.). **The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations**. Routledge, 2009.

PARIS, Roland. Afghanistan: What went wrong?. **Perspectives on Politics**, v. 11, n. 2, p. 538-548, 2013.

PARIS, Roland. Peacebuilding. In: DAWES, S; WEISS, T. G. **The Oxford Handbook on the United Nations**, 2nd Ed. Oxford University Press, 2018.

PECENY, Mark; BOSIN, Yury. Winning with warlords in Afghanistan. **Small Wars & Insurgencies**, v. 22, n. 4, p. 603-618, 2011.

POULTON, Robin-Edward et al. **Qatra Qatra darya meshad - One drop at a time makes a river - Collecting one gun at a time makes peace**. Report of the Evaluation of DDR and CIP in Afghanistan: Part 1 Summary Report. Kabul, Afghanistan, 6 September, 2007a.

POULTON, Robin-Edward et al. **Qatra Qatra darya meshad - One drop at a time makes a river - Collecting one gun at a time makes peace.** Report of the Evaluation of DDR and CIP in Afghanistan: Part 2 Lessons Learned and Recommendations. Kabul, Afghanistan, 6 September, 2007b.

POULTON, Robin-Edward et al. **Qatra Qatra darya meshad - One drop at a time makes a river - Collecting one gun at a time makes peace.** Report of the Evaluation of DDR and CIP in Afghanistan: Part 4 Disarmament, Demobilisation, Reintegration: Findings, Lessons Learned & Recommendation. Kabul, Afghanistan, 6 September, 2007c.

QUIE, Marissa. Peace and exclusion: the Afghanistan peace and reintegration program. **Humanity & Society**, v. 42, n. 1, p. 21-44, 2018.

REICH, J. Due process and sanctions targeted against individuals pursuant to resolution 1267 (1999). **Yale Journal of International Law**, v. 33, n. 2, p. 505-511, 2008.

RUBIN, B. R. **The fragmentation of Afghanistan: state formation and collapse in the international system.** New Haven, CT, Yale University Press, 1995.

RUBIN, B. R. **Identifying Options and Entry Points for Disarmament, Demobilisation and Reintegration in Afghanistan.** New York, Center on International Cooperation, 2003.

RUBIN, B. R. **Afghanistan from the Cold War through the War on Terror.** New York, NY, Oxford University Press, 2013.

SALKIND, N. J. **What is research design?** In Salkind, N. J. Encyclopedia of Research Design (pp. 2-16). Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications, 2010.

SCHMEIDL, Susanne. The contradictions of democracy in Afghanistan: elites, elections and 'people's rule' post-2001. **Conflict, Security & Development**, v. 16, n. 6, p. 575-594, 2016.

SEDRA, M. New beginning or return to arms? The disarmament, demobilization and reintegration process in Afghanistan. In: **State reconstruction and international engagement in Afghanistan. Joint CSP/ZEF (Bonn) symposium**, 2003.

SEDRA, M. The hollowing-out of the liberal peace project in Afghanistan: the case of security sector reform. **Central Asian Survey**, v. 32, n. 3, p. 371-387, 2013.

SELBER, Major William. A Question of 'Government' Control: Afghanistan DDR Programs Since 2001. **Small Wars & Insurgencies**, v. 29, n. 2, p. 344-366, 2018.

SEN, A. The Concept of Development. In: CHENERY, HOLLIS (ed.) **Handbook of Development Economics**, – vol. 1. New York: Elsevier Science Publisher, 1991. pp 9-26.

SEN, A. Desenvolvimento como expansão de capacidades. In: **Lua Nova** no.28-29, São Paulo, abril 1993. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100016&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100016&script=sci_arttext)>. Acesso em maio 2020.

SINGH, V. J.; SMITH, S.; WORDEN, S.; AHMADI, B.; WALSH, J. **Five Things to Know About the Afghan Peace Talks**. United States Institute of Peace, setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.usip.org/publications/2020/09/five-things-know-about-afghan-peace-talks>>. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

START. **The Northern Alliance (or United Islamic Front for Salvation of Afghanistan - UIFSA)**. University of Maryland, EUA, 2014. Homepage. Disponível em: <<https://www.start.umd.edu/baad/narratives/northern-alliance-or-united-islamic-front-salvation-afghanistan-uifsa>>. Acesso em: 2 de setembro de 2020.

TCHINHAMA, Laurindo Paulo Ribeiro. **Peacebuilding e democratização: uma análise da construção da paz na república democrática do Congo - 2017**. 79 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017. Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2017.434>.

THE LONDON CONFERENCE ON AFGHANISTAN. **The Afghanistan Compact**. London, January 31 - February 1, 2006. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/E69BFFCF9E493D17492571070006DE69-unama-afg-30jan.pdf>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2021.

THE WORLD BANK. **Leveraging Urbanization in Afghanistan**. 2021. Homepage. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/publication/leveraging-urbanization-afghanistan>>. Acesso em: 3 de abril de 2021.

THE WHITE HOUSE. **Fact Sheet: The U.S.-Afghanistan Strategic Partnership Agreement**. Office of the Press Secretary. 2012. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/05/01/fact-sheet-us-afghanistan-strategic-partnership-agreement#:~:text=On%20May%201%2C%202012%2C%20President,the%20United%20States%20of%20America.&text=In%20this%20Agreement%2C%20we%20commit,and%20national%20unity%20of%20Afghanistan.>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2021.

THRUENSEN, Peter Dahl. **From Soldier to Civilian: Disarmament Demobilisation Reintegration in: Afghanistan**. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2006.

TOKYO Conference on Afghanistan. **The Tokyo Declaration**. Partnership for Self-Reliance in Afghanistan: From Transition to Transformation. July 8, 2012. Disponível em: <[https://www.mofa.go.jp/region/middle\\_e/afghanistan/tokyo\\_conference\\_2012/tokyo\\_declaration\\_en1.html](https://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/tokyo_conference_2012/tokyo_declaration_en1.html)>. Acesso em: 29 de janeiro de 2021.

UNDP (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME). **Afghanistan Peace and Reintegration Programme (UNDP Support): 2013 Annual Project Progress Report**, 2013.

UNDP (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME). **Afghanistan Peace and Reintegration Programme (UNDP Support): 2014 Annual Project Progress Report**, 2014.

UNDP (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME). **Human Development Reports: Afghanistan**. 2020. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/AFG>>. Acesso em: 3 de abril de 2021.

UNDP. **Practice Note: Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-combatants.** 2012. Disponível em: <[https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/gender\\_and\\_cpr/practice\\_note\\_ondisarmamentdemobilizationandreintegration\\_ofex-co.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/gender_and_cpr/practice_note_ondisarmamentdemobilizationandreintegration_ofex-co.html)>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2021.

UNITED NATIONS. **Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in a Peacekeeping Environment: Principles and Guidelines.** Lessons Learned Unit. Department of Peacekeeping Operations. United Nations, New York, NY, December 1999.

UNITED NATIONS. **Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards.** 2014. Disponível em: <<http://www.iddrtg.org/wp-content/uploads/2013/05/OG-2014.pdf>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2021.

UNITED NATIONS. **Peace and Security.** 2021. Disponível em: <<https://www.un.org/en/sections/issues-depth/peace-and-security/#:~:text=Within%20the%20United%20Nations%2C%20peacebuilding,foundations%20for%20sustainable%20peace%20and>>. Acesso em: 17 de julho de 2020.

UNITED NATIONS. **Security Council extends Afghanistan Security Force for six months, unanimously adopting Resolution 1413 (2002).** 23 de maio de 2002. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2002/sc7410.doc.htm>>. Acesso em: 16 de outubro de 2020.

UNITED NATIONS; THE WORLD BANK. **Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict.** Washington, DC: World Bank, 2018.

U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE. **107th Congress Public Law 40: Joint Resolution.** Setembro de 2001. Homepage. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ40/html/PLAW-107publ40.htm>>. Acesso em: 3 de julho de 2020.

USIP. **Good Governance After Conflict: Micro-Course.** The USIP Academy, 2021a. Disponível em: <<https://www.usip.org/academy/catalog/good-governance-after-conflict-micro-course>>. Acesso em: 7 de abril de 2020.

USIP. **Preparing for Peacebuilding: Micro-Course.** The USIP Academy, 2021b. Disponível em: <<https://www.usip.org/academy/catalog/preparing-peacebuilding-micro-course>>. Acesso em: 6 de abril de 2020.

VENNESSON, P. Case studies and process tracing: theories and practices. In: DELLA PORTA, Donatella.; KEATING, Michael. **Approaches and Methodologies the Social Sciences: A Pluralist Perspective.** Cambridge University Press, 2008.

WALTER, Barbara F. Why bad governance leads to repeat civil war. **Journal of Conflict Resolution**, v. 59, n. 7, p. 1242-1272, 2015.

WORDEN, S.; WALSH, J.; AHMADI, B.; OLSON, R. **U.S. Withdrawal from Afghanistan: End to an Endless War?** United States Institute of Peace, abril de 2021. Disponível em: <<https://www.usip.org/publications/2021/04/us-withdrawal-afghanistan-end-endless-war>>. Acesso em: 15 de abril de 2021.